

**W**

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

## **Verfassungsrechtliche Aspekte des Gesundheitsfonds**

- Ausarbeitung -



## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasser/in: [REDACTED]

Verfassungsrechtliche Aspekte des Gesundheitsfonds

Ausarbeitung WD 3 - 236/06

Abschluss der Arbeit: 20.07.2006

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Beschreibung des FAZ-Modells</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Finanzierung des Zuschusses</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Verfassungsmäßigkeit des Modells</b>	<b>5</b>
<b>6.</b>	<b>Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung des Gesundheitsfonds durch einen Steuerzuschuss</b>	<b>6</b>
6.1.	Verfassungsmäßigkeit des Zuschusses	6
6.2.	Rechtmäßigkeit der Finanzierung des Steuerzuschusses	7
a.	Art. 14 Abs. 1 GG erdrosselnde Abgaben	7
b.	Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG	7
<b>7.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>9</b>
<b>8.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>10</b>

## 1. Zusammenfassung

Die vorliegende Ausarbeitung untersucht die verfassungsrechtlichen Aspekte des Gesundheitsfonds.

Das Gutachten zeigt, dass es durch die Einführung des Gesundheitsfonds nicht zu einem Verstoß gegen Grundrechte der Versicherten oder der privaten Krankenversicherung kommen wird.

## 2. Einleitung

Im Auftrag wurde nach der verfassungsrechtlichen Bewertung des in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19.06.2006<sup>1</sup> dargestellten Gesundheitsfonds (im Folgenden: FAZ-Modell) gefragt.

Unter dem Stichwort „Gesundheitsfonds“ wurden verschiedene Konzepte<sup>2</sup> diskutiert, wobei die Eckpunkte und Detailfragen bislang nicht abschließend geklärt worden sind. Den verschiedenen Modellen war gemeinsam, dass die Kassen aus dem Fonds für jeden Versicherten den gleichen Betrag (Kopfpauschale) bekommen sollen. Die Beiträge sollen nach der Leistungsfähigkeit der Versicherten erhoben werden, wobei die Privatversicherten in einigen Modellen einbezogen werden sollen.

---

<sup>1</sup> FAZ vom 19.06.2006 „Widerstand gegen Gesundheitsfonds“; sehr ähnlich das von Lambertin in SozSi 2006, 170, 171 vorgestellte Modell von Kauder.

<sup>2</sup> Es wurde diskutiert, ob neben einem steuerfinanzierten Zuschuss eine **Kopfpauschale** in den Fonds fließen soll, der dann von der GKV und der PKV gezahlt wird. (FAZ vom 23.06.2006 „Glos-Beirat für Gesundheitsprämie“; Knaup/Nelles/Sauga in der Spiegel vom 26.06.2006 „Die planlosen Reformer“) Weiterhin wurde ein **Basistarif mit Zusatzversicherung** (Der Tagesspiegel, Berlin 14.06.2006 „Operation Gesundheit“) diskutiert, wonach die Privatversicherten einen vom Einkommen abhängigen Betrag entrichten müssen und eine Prämie für die PKV. Hierzu müsste die PKV ihren Kunden einen Basistarif anbieten, der dem Leistungsvolumen der GKV entspricht. Problematisch hieran ist, dass dieses System stark in die Strukturen der GKV und PKV eingreift. Dieses Modell ist nicht mit einem Beitrag von Privatversicherten oder Privatversicherern an die GKV verwandt.

Lambertin stellt in SozSi 2006, 170, 170 das Modell von **Wasem** vor, wonach eine kleine Kopfpauschale in Höhe von etwa 15 € im Monat, ein fester Arbeitgeberbeitrag und ein dynamischer Arbeitnehmerbeitrag inklusive Miet- und Zinseinnahmen in den Fonds einzuzahlen ist. Die Beiträge sollen dann aus dem Fonds nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel an die Krankenkassen weitergeleitet werden.

Das ebenfalls von Lambertin in SozSi 2006, 170, 171 vorgestellte Modell von Kauder entspricht dem zu prüfenden, bis auf dass es die Art der Steuer konkretisiert, nämlich dass die Steuereinnahmen durch eine Erhöhung der Einkommenssteuerschuld auf 8 % oder 3 % mehr Steuern auf Einkommen, zu realisieren sind.



Die nun folgende Untersuchung bezieht sich nur auf das FAZ-Modell. Die anderen Modelle wurden hier nicht untersucht.

### **3. Beschreibung des FAZ-Modells**

Der Gesundheitsfonds soll aus drei Geldquellen finanziert werden: aus Beiträgen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und aus Steuernmitteln.

Die Arbeitnehmer sollen einen Betrag in Höhe von 6 – 6,5 %<sup>3</sup> des Bruttolohns bis zur Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von derzeit 3563 € bezahlen. Die Arbeitgeber sollen einen Betrag in einer noch festzusetzenden Höhe von möglicherweise 6 % des Bruttolohns an den Fonds abführen.<sup>4</sup> Zusätzlich wird ein Steuerzuschuss erwogen, der damit begründet wird, dass sich alle an der kostenfreien Mitversicherung der Kinder beteiligen sollen.<sup>5</sup>

Die Kassen sollen aus dem Fonds einen pauschalen Betrag pro Versicherten erhalten, der zwischen 150 und 170 € im Monat liegen soll. Sollte die Kasse mehr Geld benötigen, muss von den Versicherten eine Zusatzprämie erhoben werden. Erwirtschaftet die Kasse Überschüsse, kann sie diese den Versicherten zurückerstatten. Bei diesem Modell ist eine Beteiligung der Privatversicherten oder der privaten Krankenversicherung (PKV) nicht vorgesehen.

### **4. Finanzierung des Zuschusses**

Wie der Steuerzuschuss finanziert werden soll, ist bisher unklar. Dies könnte durch eine Besteuerung von Kapitaleinkünften, durch einen Aufschlag auf die gesamte Steuerschuld oder durch eine Heraufsetzung des Spitzensteuersatzes erfolgen.<sup>6</sup>

### **5. Verfassungsmäßigkeit des Modells**

Verfassungsrechtliche Probleme des FAZ-Modells sind soweit es um die sozialversicherungsrechtlichen Aspekte geht, nicht erkennbar.

---

<sup>3</sup> An anderer Stelle ist in der FAZ vom 19.06.2006 „Widerstand gegen Gesundheitsfonds“ ein Prozentsatz von 7 % erwähnt.

<sup>4</sup> Bei diesen handelt es sich nach Ansicht der Verfasser aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze um Beiträge der gesetzlich Krankenversicherten, da bis zu dieser Grenze lediglich die gesetzlich Krankenversicherten an die GKV Krankenversicherungsbeiträge entrichten.

<sup>5</sup> Bei der Finanzierung der Gesundheit der Kinder geht es um ein Finanzvolumen von rund 15 Milliarden Euro FAZ vom 20.06.2006 „Noch keine Einigung über den Gesundheitsfonds“.

<sup>6</sup> FAZ vom 19.06.2006 „Widerstand gegen Gesundheitsfonds“.

Anders als etwa bei dem Kopfpauschalenmodell bzw. dem Wasem-Modell oder der Bürgerversicherung, bleibt bei dem FAZ-Modell der PKV die Klientel erhalten und weder die Versicherten noch die Versicherer der PKV müssen neben ihren Versicherungsprämien zusätzliche Beiträge an den Gesundheitsfonds abtreten.<sup>7</sup> Nach dem FAZ-Modell besteht der Gesundheitsfonds nur innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherungen, die für die Versicherten einen gleichen Betrag aus dem Fonds erhalten. Nach den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht zur Sozialversicherung aufgestellt hat,<sup>8</sup> bestehen keine Bedenken, dass der Bundesgesetzgeber zuständig ist und dass er zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der solidarischen Krankenversicherung einen Gesundheitsfonds einführen kann.

## **6. Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung des Gesundheitsfonds durch einen Steuerzuschuss**

Wie aufgezeigt, soll der Gesundheitsfonds nicht nur durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sondern auch durch einen Steuerzuschuss finanziert werden.

### **6.1. Verfassungsmäßigkeit des Zuschusses**

Der Bund kann Ausgaben tätigen, wenn er zuständig ist und die Ausgaben im Haushalt vorgesehen sind. Nach Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG trägt der Bund die Zuschüsse zur Sozialversicherung. Nach Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG kann ein Bundeszuschuss Hilfe für notleidende Versicherungen bringen.<sup>9</sup> Die Zuschüsse zur Sozialversicherung trägt der Bund nach Maßgabe näherer gesetzlicher Regelung.<sup>10</sup>

Die Finanzierung von Gruppeninteressen durch Abgaben, die von einer anderen als der begünstigten Gruppe erhoben werden, ist zulässig, wenn die Gesetzgebungskompetenz ausnahmsweise die Abgabenerhebung umfasst.<sup>11</sup> Dies ist für Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG „Sozialversicherung“ anerkannt.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> FAZ vom 24.06.2006 „Für 5 Millionen steigt der Kassenbeitrag im Juli“; Financial Times Deutschland vom 27.06.2006 „ein gesunder Anfang“; FAZ vom 06.07.2006 „Zeitgewinn für Privatversicherte“.

<sup>8</sup> Siehe Jaeger, NZS 2003, 225 ff.

<sup>9</sup> Kirchhof, NZS 2004, S. 1, 2; ob es sich bei Art. 120 I 4 GG um eine Anspruchsgrundlage handelt, (vorsichtig dafür: Siekmann in Sachs Art. 120 Rn. 26 ff; dagegen: Brockmeyer in Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 120 Rn. 5; Schaefer in v.Münch/Kunig Art. 120 Rn. 17) ist hierbei unerheblich, da sich aus Art. 120 I 4 GG jedenfalls die finanzielle Verantwortlichkeit des Bundes ergibt.

<sup>10</sup> Brockmeyer in Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 120 Rn. 5.

<sup>11</sup> Pieroth in Jarass/Pieroth Art. 105 Rn. 23.

<sup>12</sup> BVerfGE 81, 156, 185.

## 6.2. Rechtmäßigkeit der Finanzierung des Steuerzuschusses

Um den Steuerzuschuss zum Gesundheitsfonds zu finanzieren, sind verschiedene Modelle der Steuererhöhung im Gespräch. Durch eine Steuererhebung werden die Grundrechte als solche nicht berührt.<sup>13</sup> Bei der Erschließung von Steuerquellen hat der Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit.<sup>14</sup> Der Gesetzgeber kann sich dabei von finanzpolitischen, wirtschaftspolitischen, umweltpolitischen, sozialpolitischen und anderen Zielen neben steuerpolitischen und steuertechnischen Erwägungen leiten lassen.<sup>15</sup> Die Steuererhebung findet ihre Grenzen, wenn sie gegen höherrangiges Recht verstößt.

### 6.2.1. Art. 14 Abs. 1 GG erdrosselnde Abgaben

In Betracht kommt eine Verletzung der Eigentumsfreiheit, wenn es zu einer Vermögenssteuer kommen sollte, die in den Gesundheitsfonds fließen würde. Art. 14 GG schützt nicht das Vermögen als solches.<sup>16</sup> Grundsätzlich wird Art. 14 GG durch eine Auferlegung von öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten nicht beeinträchtigt.<sup>17</sup> Eine Beeinträchtigung wird vom BVerfG bei erdrosselnden Abgaben für möglich gehalten.<sup>18</sup> Vorliegend wird es sich nicht um eine erdrosselnde Abgabe bzw. um eine die Vermögensverhältnisse der Versicherten grundlegend beeinträchtigende Steuer handeln. Demnach wäre der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG bei einer Erhöhung der Vermögenssteuer nicht betroffen.

### 6.2.2. Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG

In Betracht kommt eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aller Versicherten aus Art. 2 Abs. 1 GG, wenn zur Finanzierung des FAZ-Modells ein sog. „Gesundheits soli“ als Aufschlag auf die Steuerschuld eingeführt wird. Hierbei werden alle Steuerzahler unabhängig davon, ob sie privat oder gesetzlich krankenversichert sind, betroffen.

Der Umfang der allgemeinen Handlungsfreiheit umfasst jedes menschliche Verhalten ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht ihm für die Persönlichkeitsentfaltung zu-

---

<sup>13</sup> Brockmeyer-Schmidt-Bleibtreu-Klein Art. 105 Rn. 6.

<sup>14</sup> Brockmeyer-Schmidt-Bleibtreu-Klein Art. 105 Rn. 6.

<sup>15</sup> BVerfGE 6, 55, 81; 13, 181, 203; 81, 108, 117; Rodi JZ 2000, 827, 827.

<sup>16</sup> BVerfGE 78, 232, 243; 91, 207, 220; 95, 267, 300.

<sup>17</sup> BVerfGE 75, 108, 154; 78, 249, 277; 91, 207, 220.

<sup>18</sup> BVerfGE 63, 312, 327; 78, 232, 243; 95, 267, 301.

kommt.<sup>19</sup> Das Grundrecht wird durch jede generelle oder individuelle Regelung der öffentlichen Gewalt beeinträchtigt, die das geschützte Verhalten regelt.<sup>20</sup> Bei einer Steuererhöhung, die auch die Privatversicherten treffen würde, würde ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit vorliegen.

Aufgrund des sehr weiten Schutzbereiches der allgemeinen Handlungsfreiheit, ist ihre Einschränkungsmöglichkeit denkbar extensiv aufzufassen.<sup>21</sup> Ein Eingriff in ein Grundrecht muss verhältnismäßig sein.<sup>22</sup>

Die Erhebung eines „Gesundheitssolis“ verfolgt das legitime Ziel, die finanzielle Stabilität der GKV und damit ihre Funktionsfähigkeit zu erreichen. Der Erste Senat des BVerfG hat in seinem Beschluss vom 04.02.2004 die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze damit gerechtfertigt, dass die finanzielle Stabilität und Funktionsfähigkeit der GKV ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut sei.<sup>23</sup>

Die Maßnahme ist geeignet und erforderlich, dieses Ziel zu erreichen.

Die Maßnahme ist auch angemessen im engeren Sinne. Die finanzielle Stabilität und die Funktionsfähigkeit der GKV ist gegen die Erhebung von Steuern zu Lasten der Versicherten abzugrenzen.

Es ist zu beachten, dass geplant ist, aus den eingenommenen Steuern, die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder zu finanzieren. Es wird zunehmend das Argument angeführt, dass in die Beitragsfreiheit der Kinder aus verfassungsrechtlichen Gründen auch die Mitglieder privater Kassen einbezogen werden müssten.<sup>24</sup>

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass kein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG vorliegt.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 6, 32, 36; 54, 143, 144.

<sup>20</sup> Jarass in Jarass/Pieroth Art. 2 Rn. 11.

<sup>21</sup> Dreier-Dreier Art. 2 Rn. 54.

<sup>22</sup> BVerfGE 80, 137, 153; 103, 197, 215.

<sup>23</sup> BVerfG, Erster Senat, Beschluss vom 04.02.2004 in Vers 2004, 898, 898; In BVerfGE 103, 172, 184 werden die finanzielle Stabilität und die Funktionsfähigkeit der GKV als „Gemeinwohlbelang von hohem Gewicht“ bezeichnet.

<sup>24</sup> Financial Times Deutschland vom 27.06.2006 „Ein guter Anfang“; Nahles in Focus vom 26.06.2006 „keine halben Sachen“.



**7. Ergebnis**

An der Verfassungsmäßigkeit des FAZ-Modells bestehen folglich keine Bedenken.



## 8. Literaturverzeichnis

<p><b>Brockmeyer</b>, Hans-Bernhard, in <b>Schmidt-Bleibtreu</b>, Bruno; <b>Klein</b>, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage München 2004. (zit.: Brockmeyer in Schmidt-Bleibtreu-Klein)</p>
<p><b>Jaeger</b>, Renate, Die Reformen in der gesetzlichen Sozialversicherung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NZS 2003, S. 225 – 234. (zit.: Jaeger NSZ 2003)</p>
<p><b>Jarass</b>, Hans D., in: <b>Jarass</b>, Hans D.; <b>Pieroth</b>, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 7. Auflage München 2004. (zit.: Jarass in Jarass/Pieroth)</p>
<p><b>Kirchhof</b>, Ferdinand, Verfassungsrechtliche Probleme einer umfassenden Kranken- und Renten- „Bürgerversicherung“, NZS 2004, S. 1 – 7. (zit.: Kirchhof, NZS 2004)</p>
<p><b>Lambertin</b>, Knut, Gesundheitsreform 2006: Möglichkeiten und Risiken, Soziale Sicherheit 2006, S. 170 – 173. (zit.: Lambertin SozSi 2006)</p>
<p><b>Pieroth</b>, Bodo, in <b>Jarass</b>, Hans D.; <b>Pieroth</b>, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 7. Auflage München 2004. (zit.: Jarass in Jarass/Pieroth)</p>
<p><b>Rodi</b>, Michael, ökonomische, ökologische und andere öffentliche Zwecke im Abgaberecht, JZ 2000 S. 827 – 836 (zit.: Rodi, JZ 2000)</p>
<p><b>Schaefer</b>, Karl Heinz, in <b>von Münch</b>, Ingo; <b>Kunig</b>, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Auflage, München 1996. (zit.: Schaefer in v.Münch/Kunig)</p>
<p><b>Siekmann</b>, Helmut, in <b>Sachs</b>, Michael, Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage München 2003. (zit.: Siekmann in Sachs)</p>