

Pressekonferenz des IKK e.V. „Arbeitgeber und Versicherte als Zahlmeister der Nation: Wie kann der Abfluss von Beitragsmitteln aus der GKV gestoppt werden?“, 29. August 2024, Berlin

Statement Prof. Dr. Rainer Schlegel
Präsident des Bundessozialgerichts a.D.

Es gilt das gesprochene Wort.

Krankenkassen als Treuhänder ihrer Versicherten muss auch vor dem Bundesverfassungsgericht der Rücken gestärkt werden

Das Bundesverfassungsgericht hat nach Einführung der Grundsicherung für die Arbeitsuchende entschieden, dass die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung nicht für gesamtgesellschaftliche Aufgaben verwendet werden dürfen. Ganz allgemein hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz aufgestellt, dass die Beiträge der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber im Binnensystem der Sozialversicherung verbleiben müssen. Beitragsmittel der Sozialversicherung dürfen allein zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden, nicht aber zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates.

Das gilt deshalb auch für das System der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie ist Teil der beitragsfinanzierten Sozialversicherung. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt es – bildlich gesprochen – eine verfassungsrechtliche Firewall, die eingezogene Beiträge gegen unerlaubte Zugriffe vor allem des Gesetzgebers oder des zuständigen Ministeriums schützen soll.

Die erste Frage ist: Wann werden Beitragsmittel zur Befriedigung nicht nur krankenversicherungsrechtlicher Zwecke, sondern zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates eingesetzt und Beitragsmittel damit rechtswidrig zweckentfremdet? Dies können letztlich nur die Gerichte verbindlich klären.

Und so schließt sich eine zweite Frage an. Diese lautet: Wie können sich Versicherte, ihre Arbeitgeber, vor allem aber auch die Krankenkassen schützen, wenn sie der Meinung sind, dass Beitragsmittel zweckentfremdet und für allgemeine Staatsaufgaben eingesetzt werden? Oder anders ausgedrückt: Wie sieht die Firewall aus, wann liegt eine wirksame Firewall vor?

Die Versicherten können zwar gegen eine Zweckentfremdung von Beitragsmitteln vor den Sozialgerichten klagen und sogar beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde einlegen. Dies ist ein steiniger Weg und überfordert Versicherte in aller Regel. Vor allem aber hat eine solche Klage nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn die Zweckentfremdung ein solches Volumen hat, dass sie sich auf den Beitragssatz auswirkt. Angesichts des Finanzvolumens der GKV von jetzt jährlich über 300 Milliarden Euro ist dies eine sehr hohe Hürde.

Deshalb müssen auch die Krankenkassen selbst die Möglichkeit haben, sich gegen den Griff in die Beitragskasse gerichtlich zur Wehr zu setzen. Erste Schritte in diese Richtung hat das Bundessozialgericht in den Jahre 2019 und 2021 getan. Aus Sicht des Bundessozialgerichts haben Krankenkassen das Recht, gegen Kompetenzüberschreitungen des Gesetzgebers im Bereich der Sozialversicherung vor den Sozialgerichten auch dann vorzugehen, wenn keine Beitragssatzrelevanz vorliegt. Denn andernfalls blieben solche Kompetenzüberschreitungen völlig folgenlos.

Konkret ging es darum, dass das Bundesgesundheitsministerium Beitragsmittel der GKV für die Aufgaben der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, also eine allgemeine Staatsaufgabe, verwenden wollte. Dem hat das Bundessozialgericht einen Riegel vorgeschoben (BSG, Urteil vom 18. Mai 2021 – B 1 A 2/20 R).

Aber Krankenkassen sollten nicht nur vor den Sozialgerichten klagen dürfen. Sie müssten auch die Befugnis haben, vor dem Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen prüfen lassen, wenn die Möglichkeit einer Zweckentfremdung von Beitragsmitteln im Raum steht. Für Universitäten und Rundfunkanstalten ist anerkannt, dass sie vor dem Bundesverfassungsgericht klagen können. Nichts anderes sollte für Krankenkassen gelten, wenn es um die Belange ihrer Versicherten geht.

Es ist schon schwer vermittelbar, dass Krankenkassen, die von ihnen eingezogenen Beitragsmittel an den Gesundheitsfonds weiterleiten müssen und den Krankenkassen der unmittelbare Zugriff auf ihre Finanzmittel gar nicht mehr möglich ist. Das darf aber nicht dazu führen, zu glauben, das vom Gesundheitsfonds verwaltete Geld sei vom Himmel gefallen, und es gehe die Krankenkassen nichts an, wenn aus dem Gesundheitsfonds Mittel ihrer Versicherten für Zwecke außerhalb der GKV abfließen.

Die Krankenkassen sind sozusagen Treuhänder ihrer Versicherten. Es muss ihnen daher sowohl vor den Sozialgerichten als auch vor dem Bundesverfassungsgericht „der Rücken gestärkt“ werden. Sie müssen, soweit es um die Anliegen ihrer Mitglieder geht, mit eigenen Rechten ausgestattet werden, so dass sie in der Lage sind, sich im Interesse ihrer Mitglieder gegen Übergriffe anderer staatlicher Einrichtungen wirksam zu Wehr zu setzen. Dafür wäre eine Klarstellung im Sozialgerichtsgesetz und auch im Bundesverfassungsgerichtsgesetz das richtige Mittel.

Und gegen ein solches prozessuale Recht der Krankenkassen kann wohl auch kaum jemand etwas haben, es sei denn, er will sich nicht in die Karten schauen lassen. Konkret: Im Sozialgerichtsgesetz und im Bundesverfassungsgericht ist klarzustellen bzw. zu regeln, dass den Trägern der Sozialversicherung der Rechtsweg gegen Akte anderer Träger hoheitlicher Gewalt eröffnet ist, soweit dadurch die von ihnen treuhänderisch wahrgenommenen Interessen oder Rechte ihrer Mitglieder betroffen sind.

Aber man solle noch einen Schritt weiter gehen: Im Grundgesetz sollte die besondere Stellung der Träger der Sozialversicherung als Treuhänder ihrer Mitglieder klar herausgestellt werden. Das Grundgesetz hat bereits die grundlegende Entscheidung getroffen, dass die Sozialversicherung als mittelbare Staatsverwaltung ausgestaltet ist. Zur Selbstverwaltung gehört aber auch eine substantielle Autonomie der Versicherten, ihrer Träger sowie ihrer Organe. Es ist angesichts der heutigen Bedeutung der Sozialversicherung, ihres Finanzvolumens und nicht zuletzt ihrer Funktion als „Garant des sozialen Friedens“ in Deutschland, nicht mehr angemessen, im Selbstverwaltungsgrundsatz lediglich eine innerstaatliche Organisationsform der Dezentralisation zu erblicken. Art. 87 Abs. 2 Grundgesetz sollte daher um einen Satz zur Satzungsautonomie ergänzt werden.

Dies würde sowohl den in der Selbstverwaltung angelegten Demokratiedanken als auch das Bewusstsein der Versicherten stärken, selbst für die Entwicklung ihrer Krankenkasse, deren Leistungsfähigkeit und Ausgabenverhalten mit verantwortlich zu sein. Und eine umfangreichere Selbstverwaltung auch in Bereichen auch des Leistungs- und Beitragsrecht könnte schließlich einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz und zur Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme sowie zu einem echten Wettbewerb der Krankenkassen untereinander durch unterschiedliche Leistungen und Preise leisten.