



Art. 87 Abs. 2 GG und seine Schutzwirkung für die Selbstverwaltung

Vortrag auf dem Rechtssymposium des
Gemeinsamen Bundesausschusses am 24.6.2024 in
Berlin

Selbstverwaltung im Gegenwind

- Ausgangspunkt: Kaiserliche Botschaft vom 17.11.1881: „Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde“.
- Entwicklung: immer engmaschigere gesetzliche Vorgaben, intensivere Aufsicht, stärkerer Einfluss der unmittelbaren Staatsverwaltung und Einsatz der Rechtsverordnung, Beschränkung der finanziellen Autonomie ...
- nach allgemeiner Ansicht:
 - keine Grundrechtsfähigkeit von Sozialversicherungsträgern
 - keine Garantie der Selbstverwaltung vergleichbar der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG)

Bedeutung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung für die Organisation und die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

1) Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Gegenstände konkurrierender Bundesgesetzgebung)

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

....

12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung

- weit gefasster verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff; tradiert und entwicklungsoffen
- der Modus Sozialversicherung: Organisation der Versicherung in Formen mittelbarer Staatsverwaltung und Finanzierung durch Beiträge der Beteiligten (Sozialversicherungsbeitrag)

2) Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG (Kriegsfolge- und Sozialversicherungslasten; Ertragshoheit)

(1) ... Der Bund trägt die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe. ...

3) Art. 87 Abs. 2 GG (Gegenstände der Bundesverwaltung)

(2) ¹Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.

²Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.

Der Meilenstein: BSG, Urt. v. 18.5.2021, B 1 A 2/20 R – Verfassungswidrigkeit der Zahlungsverpflichtung des GKV-Spitzenverbandes nach § 20a Abs. 3, 4 SGB V a.F. an die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

Rn. 77: „Allerdings ist den Krankenkassen als Sozialversicherungsträgern mit der gesetzlichen Zuerkennung des Körperschaftsstatus und der Zuweisung von Selbstverwaltung (§ 29 Abs. 1 SGB IV, § 4 Abs. 1 SGB V) einfachrechtlich eine rechtlich geschützte Kompetenzsphäre zugewiesen, die verfassungsrechtlich durch Art. 87 Abs. 2 GG gebilligt und anerkannt wird.“

Rn. 53: „Die verfassungsrechtlich vorgegebene organisatorische Selbstständigkeit der Sozialversicherung setzt auch der Verwendung und dem Transfer von Mitteln der Sozialversicherung Grenzen. ... Die Sozialversicherungsbeiträge sollen wegen ihrer strengen Zweckbindung weder den Bund oder die Länder noch sonstige staatliche Aufgabenträger zu eigenverantwortlichen finanziellen Entscheidungen befähigen.“

→ Art. 87 Abs. 2 GG bildet gemeinsam mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG ein in sich geschlossenes verfassungsrechtliches Regelungssystem für die Sozialversicherung und deren Finanzierung (Rn. 51)

Reichweite

- Begriff des sozialen Versicherungsträgers: Sozialversicherung wird im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG verstanden; weites Verständnis → ansonsten, bei engem Verständnis: Art. 87 Abs. 3 GG
- Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts: weites Verständnis; auch Stiftungen des Privatrechts?

Stiftung Unabhängige Patientenberatung Deutschland (UPD) als Prüfstein

§ 65b SGB V Abs. 1 S. 1, 4: ¹Der GKV-Spitzenverband muss eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts errichten; ... ⁴Zweck der Stiftung ist es, eine unabhängige, qualitätsgesicherte und kostenfreie Information und Beratung von Patientinnen und Patienten in gesundheitlichen und gesundheitsrechtlichen Fragen sicherzustellen.

Zentrale Organe der Stiftung

- Stiftungsvorstand
- Stiftungsrat: aufgrund der Beteiligung der PKV an der Finanzierung 15 Mitglieder → Patientenbeauftragter der BReg, sieben Vertreter von Patientenorganisationen, zwei Bundestagsabgeordnete, zwei Ministeriumsvertreter (BMG, Verbraucherschutz), zwei Vertreter GKV-Spitzenverband, ein Vertreter PKV

Verfassungsrechtliche Problemfelder:

- Organisationsform als Stiftung bürgerlichen Rechts, während nach Art. 87 Abs. 2 GG soziale Versicherungsträger als Körperschaft des öffentlichen Rechts geführt werden?
- vom Versichertenstatus unabhängige Beratung?
- Finanzierung der UPD aus Sozialversicherungsbeiträgen?
- Unabhängigkeit der UPD vom GKV-Spitzenverband: dieser entsendet nur zwei Vertreter, die zudem nur ein beschränktes Stimmrecht haben, allerdings besteht in Haushaltsfragen ein Einspruchsrecht, das nur mit 3/4 Mehrheit überstimmt werden kann?

Geeignetheit der Rechtsform der Stiftung des bürgerlichen Rechts (§§ 80 ff. BGB)?

- privatrechtliche Stiftung durch die öffentliche Hand
- Stiftungsautonomie und Stiftungsaufsicht

Konsequenzen aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung und Billigung

- demokratische Legitimation und Anerkennung der untergesetzlichen Normsetzung durch verselbständigte Verwaltungseinheiten in der Sozialversicherung
- maßvolle Rechtsaufsicht
- organisatorisch finanzielle Trennung; Eigenständigkeit der Haushalte der Sozialversicherungsträger; Finanzautonomie
- bereits aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG folgend: der Sozialversicherungsbeitrag muss Distanz zur Steuer halten und kann nur für Zwecke der Sozialversicherung (strenge Zweckbindung) und im Binnensystem der Sozialversicherung eingesetzt werden; entscheidend ist der Modus „Sozialversicherung“, der wiederum näher auch durch Art. 87 Abs. 2 GG organisationsrechtlich bestimmt wird
 - geplanter Transformationsfonds gem. § 12b KHG nach dem Entwurf für ein Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz?
 - Medizinstudienplätze-Förderfonds (§ 274a SGB V), der im Referentenentwurf zu einem Gesundheitsversorgungsstärkungsgesetz v. 21.3.2024 noch vorgesehen war?
- prozessuale Geltendmachung