

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 4

Zur verfassungsrechtlichen
Problematik von Finanzausgleich
und Gemeinlast in der Sozialversicherung

Von

Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. Hans Carl Nipperdey

Assessor Dr. Franz-Jürgen Säcker



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

HANS CARL NIPPERDEY / FRANZ-JÜRGEN SÄCKER

**Zur verfassungsrechtlichen Problematik von Finanzausgleich
und Gemeinlast in der Sozialversicherung**

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 4

Zur verfassungsrechtlichen
Problematik von Finanzausgleich
und Gemeinlast in der Sozialversicherung

Von

Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. Hans Carl Nipperdey

Assessor Dr. Franz-Jürgen Säcker



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Alb. Sayfaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Einleitung	9
§ 1: Einführung in die Problematik	9
Zweiter Teil: Sozialer Lastenausgleich und Sozialversicherungsprinzip ..	13
§ 2: Aufgabe, Funktion und Strukturprinzipien der Sozialversicherung aus der Sicht der Verfassung	13
§ 3: Finanzausgleich und Gemeinlast als rechtstechnische Instrumente des sozialen Ausgleichs zwischen rechtlich selbständigen Versicherungsträgern	23
Dritter Teil: Sozialer Lastenausgleich und rechtsstaatlicher Grundrechtsschutz	29
§ 4: Die Vereinbarkeit von sozialversicherungsrechtlichen Lastenausgleichsverfahren mit Art. 3 Abs. 1 GG	29
§ 5: Die Vereinbarkeit von sozialversicherungsrechtlichen Lastenausgleichsverfahren mit Art. 14 GG	44
§ 6: Die Vereinbarkeit von sozialversicherungsrechtlichen Lastenausgleichsverfahren mit Art. 2 Abs. 1 GG	47
1. Sozialversicherungsinterner Lastenausgleich als rechtsstaatswidriges Maßnahmegesetz?	48
2. Sozialversicherungsinterner Lastenausgleich als staatshaushaltsrechtswidrige Maßnahme?	49
Vierter Teil: Sozialer Lastenausgleich und Subventionsrecht	53
§ 7: Die Vereinbarkeit von sozialversicherungsrechtlichen Lastenausgleichsverfahren mit Art. 4 lit. c EGKS-Vertrag	53
Fünfter Teil: Ergebnis der Untersuchung	56

Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVG	Angestelltenversicherungsgesetz
BABL	Bundesarbeitsblatt
BAG	Bundesarbeitsgericht
BB	Betriebs-Berater
Betr.	Der Betrieb
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGG	Bonner Grundgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts (Amtliche Sammlung)
BT-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRdA	Das Recht der Arbeit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
FRG	Fremdrentengesetz
GG	Grundgesetz
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LSG	Landessozialgericht

MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift
RdA	Recht der Arbeit
RFH	Reichsfinanzhof
RVO	Reichsversicherungsordnung
SAE	Sammlung arbeitsrechtlicher Entscheidungen
SG	Sozialgericht
SGG	Sozialgerichtsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
UVNG	Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WiGBI.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAS	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
ZfStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZPO	Zivilprozeßordnung

1. Teil: Einleitung

§ 1: Einführung in die Problematik

Die Bundesrepublik Deutschland hat kein einheitliches, aus Elementen der *Fürsorge* (Sozialhilfe), *Versorgung* und *Versicherung* zusammengesetztes Rechtssystem der *Sozialen Sicherheit* („social security“), sondern ein höchst differenziertes und komplexes *Vorsorgesystem* für Krankheit, Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfall, das neben unübersehbaren Vorzügen auch zahlreiche Schwächen in sich vereint¹. Das wird besonders deutlich bei der gesetzlichen *Sozialversicherung*. Dieses durch staatlichen Zwang (*Versicherungspflicht* und *Zwangsmitgliedschaft*) abgestützte *System organisierter Selbsthilfe* ist, bedingt durch seine Entstehungsgeschichte², in verschiedene Versicherungszweige mit unterschiedlich organisierten Versicherungsträgern mit dem Status öffentlich-rechtlicher Körperschaften (vgl. Art. 87 Abs. 2 GG) und Anstalten aufgefächert.

So sind Träger der gesetzlichen Krankenversicherung die *Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen*, die *Seekrankenkasse*, die *Bezirkssknappschaften* für den Bergbau und die *Ersatzkassen* auf privatwirtschaftlicher Grundlage (vgl. §§ 306 ff. RVO).

Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sind die *Berufsgenossenschaften*, d. h. Zwangszusammenschlüsse branchengleicher *Unternehmen* (vgl. §§ 658 ff. RVO).

¹ Vgl. dazu D. Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung, 1966, insbesondere S. 140 ff.; Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. I, 1965, S. 1 ff.; 162 ff.; Achinger, Soziale Sicherheit, 1953; Weisser, Soziale Sicherheit, in: HdSW, Bd. 9, 1956, S. 396 ff.; H. J. Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. III, 2. Aufl. 1967, §§ 138—153; Jantz, Strukturprinzipien der sozialen Sicherung der Gegenwart, in: Schewe-Nordhorn, Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. 1964, S. 12 ff., alle mit weiteren Nachweisen.

² Das deutsche Sozialversicherungsrecht hat sich aus den Gesetzen über die *Krankenversicherung* (1883), *Unfallversicherung* (1884) sowie die *Invaliditäts- und Altersversicherung* (1889) entwickelt. Diese Gesetze wurden 1911 in der *Reichsversicherungsordnung* (RVO) zusammengefaßt. 1911 wurden ferner das *Angestelltenversicherungsgesetz* (AVG) und 1923 das *Reichssknappschaftsgesetz* geschaffen, 1927 das *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG); vgl. dazu näher Wannagat, a.a.O. S. 40 ff., 61 ff., 183 ff.; zum AVAVG Nipperdey (unter Mitarbeit von Säcker), in: Das Arbeitsrecht der Gegenwart, herausgegeben von G. Müller, Bd. IV, 1967, S. 23 (36 f.), beide mit weiteren Nachweisen.

Träger der Rentenversicherung der Arbeiter sind rechtsfähige *Landesversicherungsanstalten*, die nach Bestimmung der Landesregierungen errichtet werden, zwei *Sonderanstalten* (die Bundesbahnversicherungsanstalt und die Seekasse) und die Knappschaften als ständische Versicherungsträger der Bergleute. Träger der Rentenversicherung der Angestellten ist die *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*. Im Gegensatz zu den Krankenversicherungs- und Unfallversicherungsträgern haben die Träger der Rentenversicherung keine Mitglieder³. Ihre Organe sind die Vertreterversammlung, die sich aus den gewählten Vertretern der Versicherten und Arbeitgeber paritätisch zusammensetzt, und der von der Vertreterversammlung gewählte Vorstand, der die Eigenschaft einer öffentlichen Behörde hat.

Träger der Arbeitslosenversicherung ist die *Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*.

Die Vielzahl rechtlich selbständiger Träger der gesetzlichen Sozialversicherung erweist sich indes bei *strukturellen* Einnahme- und Ausgabenverschiebungen⁴, die dazu führen, daß in einem Bereich die Einnahmen nicht ausreichen, um die Ansprüche der Versicherten zu decken, in einem anderen Bereich aber erhebliche Beitragsüberschüsse erzielt werden, als Hemmnis für einen sachgerechten Lastenausgleich zwischen den einzelnen Versicherungsträgern. Strukturelle Ungleichgewichte zwischen dem Beitragsvolumen einerseits und dem Volumen der Zahlungsverpflichtungen andererseits können auf Grund der spezifischen Eigenart des Finanzierungssystems der Sozialversicherung, namentlich auf Grund des in der heutigen Rentenversicherungsgesetzgebung vollzogenen Übergangs vom Kapitaldeckungs- zum Abschnittsdeckungsverfahren, bei den einzelnen Rentenversicherungsträgern, den Berufsgenossenschaften, aber auch bei den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung auftreten. Will der Gesetzgeber wirtschaftlich unzumutbare, im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung u. U. ruinöse Beitragserhöhungen bei den von den Strukturwandlungen negativ betroffenen Versicherungsträgern bzw. eine Beihilfegewährung aus staatlichen Mitteln (sei es über höhere Bundeszuschüsse, sei es über eine Inanspruchnahme als Ausfallbürge gemäß §§ 389 Abs. 2 Satz 2; 1384 RVO; 111 AVG) zwecks Befriedigung der Ansprüche der Versicherten vermeiden, so muß er, wenn er die *organisatorische* Selbständigkeit und Selbstverwaltung der bestehenden Träger der Sozialversicherung aus politischen Gründen aufrechterhalten will, durch legislative Maßnah-

³ Vgl. das *Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung* vom 22. 2. 1951, jetzt in der Fassung vom 13. 8. 1952 (BGBl. I, 427), zuletzt geändert durch das 6. Änderungsgesetz vom 19. 7. 1965 (BGBl. I, 618); ferner §§ 1326 ff., 1329 RVO; dazu BVerfGE 21, 362 ff.; abweichend H. J. Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl. 1967, § 96 IV (S. 289 f.).

⁴ *Konjunkturbedingten* Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben hat dagegen jeder Versicherungsträger grundsätzlich selbst durch Bildung einer seine Liquidität sicherstellenden *Schwankungsreserve* Rechnung zu tragen.

men für einen *finanziellen* Ausgleich unter den Versicherungsträgern sorgen.

Ein besonders anschauliches Beispiel für die Notwendigkeit solcher Lastenausgleichsverfahren bietet gegenwärtig die Diskussion um die Schließung der in den nächsten Jahren zu erwartenden Finanzierungslücke in der gesetzlichen Arbeiterrentenversicherung. Bei unveränderter Beibehaltung der bisherigen Organisations- und Finanzierungsstruktur hätten die 18 Träger dieser Versicherung bis 1972 ein Defizit in Höhe von 12 Milliarden DM zu erwarten und hätten bis zu diesem Zeitpunkt, wenngleich auch hier regional nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Versicherungsträgern bestehen, ihr Vermögen aufgezehrt, obgleich erst nach diesem Zeitpunkt der Aufstieg auf den „Rentenberg“ droht. Der Bund sieht sich finanziell nicht in der Lage, die Bundeszuschüsse zu erhöhen; wesentliche Beitragserhöhungen scheiden augenblicklich gleichfalls als diskutabile Alternative aus. Die gesetzliche Angestelltenversicherung wird dagegen nach den amtlichen Voraussetzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung wenigstens noch einweilen erhebliche Überschüsse (bis 1972: 6,8 Milliarden DM) erzielen. Es stellt sich daher die Frage, ob der Bundestag, der noch in diesem Jahr über das Dritte Rentenänderungsgesetz, insbesondere über die Rücklagebestimmungen der Rentenversicherung, berät, durch Anordnung eines *Finanzausgleichs* oder einer *Gemeinlast* zwischen den Trägern der Arbeiter- und der Angestelltenrentenversicherung in verfassungsrechtlich zulässiger Weise die zu erwartende Finanzierungslücke der gesetzlichen Arbeiterrentenversicherung wenigstens teilweise schließen kann.

Vorweg sei bemerkt, daß die Frage nach den Zulässigkeitsvoraussetzungen von sozialversicherungsrechtlichen Lastenausgleichsverfahren hier nur in verfassungsrechtlicher Hinsicht geprüft, zur Frage der sozialpolitischen Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung dagegen nicht Stellung genommen wird. Der nicht selten zu beobachtenden Neigung, Gesetze (Gesetzesvorhaben) allein deshalb, weil sie jemandem *subjektiv* unerwünscht sind, als verfassungswidrig zu bekämpfen, muß entschieden entgegengetreten werden. Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für die legislative Einführung eines Gemeinlast- oder Finanzausgleichsverfahrens zwischen rechtlich selbständigen Versicherungsträgern lassen sich auf objektiver Grundlage am besten an dem gegenwärtig markantesten und problematischsten, durch eine Entscheidung des *Bundesverfassungsgerichts* vom 19. 12. 1967 (NJW 1968, 739 ff.) endgültig geklärten Fall einer gesetzlichen Verpflichtung von Sozialversicherungsträgern zur Mitfinanzierung der von einem anderen Versicherungsträger aufzubringenden Leistungen herausarbeiten.

In dem vom *Bundesverfassungsgericht* entschiedenen Streitfall ging es um die Verfassungsmäßigkeit der in Art. 3 § 1 des Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetzes (UVNG) vom 30. 4. 1963 (BGBl. I, 241) angeordneten finanziellen Überbürdung der Rentenlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft aus Versicherungsfällen, die sich vor dem 1. 1. 1953 ereignet haben, der sog. *Altrentenlast*, auf alle gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft nach einem in § 2 näher festgelegten Modus, dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit hier nicht erörtert werden soll. Die in Form