

**Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht**

---

**Band 163**

**Die Bundeszuschüsse  
zur Sozialversicherung**

**Von**

**Nicolai Kranz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

NICOLAI KRANZ

**Die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung**

**Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht**

**Band 163**

# Die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung

Von

Nicolai Kranz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Kranz, Nicolai:**

Die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung / von Nicolai Kranz. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht ; Bd. 163)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09447-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0227

ISBN 3-428-09447-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706

*Meiner lieben Frau Annegret*



## Vorwort

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1997/98 als Dissertation angenommen. Der im August 1996 fertiggestellte und geringfügig überarbeitete Text berücksichtigt die bis Juni 1996 erschienene Literatur. Zwei kurz danach folgende Entwicklungen hätten eine umfassende Überarbeitung nahelegen können: (1.) Im September 1996 diskutierte der Deutsche Juristentag auf Grundlage eines - berücksichtigten - Gutachtens von Ferdinand Kirchhof die zentrale Frage der Arbeit nach der "richtigen" Lastenverteilung im Bundesstaat; die Literatur reagierte mit einer Flut von Aufsätzen. (2.) Zur folgenden Jahreswende rückten die Reformvorschläge zur Finanzierung der Rentenversicherung die Bundeszuschüsse ins Bewußtsein der Bevölkerung; hierauf reagierte die Wissenschaft bis heute kaum. Die Arbeit greift beiden Entwicklungen voraus. Ich habe von einer Aktualisierung abgesehen.

Ich danke allen, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit begleitet haben: an erster Stelle meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Klaus Schlaich für die großzügige Gelegenheit zu eigenständiger Arbeit während meiner Assistentenzeit an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht der Universität Bonn und für vieles mehr, Herrn Professor Dr. Wolfgang Löwer für die Erstellung des Zweitgutachtens, Herrn Professor Dr. Stefan Koriath für die Anregung des Themas während unserer gemeinsamen Assistentenzeit und die beständige Diskussionsbereitschaft, für wertvolle Anregungen und Kritik auch Herrn Rechtsassessor Fridtjof Filmer, sowie dem "Altmeister" des Finanzverfassungsrechts Dr. Herbert Fischer-Menshausen, ferner dem Herausgeber der Schriftenreihe für die Aufnahme der Dissertation und dem Bundesrat für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Ein besonderes Wort des Dankes gilt auch meinen Eltern: Sie ermöglichten mir die für diese Arbeit grundlegende Ausbildung.

Vor allen aber danke ich meiner lieben Frau Annegret, die sich fachlich und - noch mehr - persönlich in besonderer Weise um die Arbeit verdient gemacht hat: Ohne sie wäre die Arbeit so nicht zustande gekommen. Deshalb gehört sie ihr.

Bonn, im April 1998

*Nicolai Kranz*





## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkung</b> .....	19
<b>Einführung</b> .....	22

### 1. Kapitel

<b>Die Bedeutung der Bundeszuschüsse für die Finanzierung der Sozialversicherung</b>	28
--	----

I. Die Finanzierung der Sozialversicherung - Ein Überblick .....	30
II. Die Zunahme des Finanzbedarfs der Sozialversicherung .....	33
1. Finanzielle Situation der Sozialversicherung und deren Ursachen .....	34
2. Finanzielle Entwicklung der Beiträge und Zuschüsse .....	39
III. Die Zuschüsse des Bundes im einzelnen .....	47
1. Entwicklung der "klassischen" Sozialversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg .....	47
2. Zuschüsse zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten .....	57
a) Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg .....	57
b) Rentenreform 1992 - § 213 I SGB IV .....	63
c) Abgrenzung der Zuschüsse zur Bundesgarantie .....	66
3. Zuschüsse in der Kranken- und Unfallversicherung .....	71
4. Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung .....	72
a) Zuschuß zur landwirtschaftlichen Alterssicherung .....	73
b) Zuschuß zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung .....	76
c) Zuschuß zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung .....	77
d) Struktur- oder Einkommenspolitik? .....	79
5. Zuschuß zur Bundesknappschaft .....	80
a) Entwicklung seit Ende des Zweiten Weltkriegs .....	80
b) Abgrenzung zur Garantie .....	81

6. Zuschüsse in der Arbeitslosenversicherung .....	83
a) Entwicklung.....	83
b) Abgrenzung zur Garantie.....	84
c) Erforderlichkeit einer präzisen Rechtsgrundlage .....	85
7. Zusammenfassung .....	86
 2. Kapitel <b>Art. 120 I 4 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für alle Zuschüsse?</b>	
I. Wortlaut .....	87
1. "Die Zuschüsse" .....	87
2. "Zu den Lasten der Sozialversicherung" .....	88
3. "Mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe" .....	89
4. "Der Bund trägt" .....	90
II. Systematik.....	93
1. Art. 120 I 1-3 GG .....	93
2. Art. 120 I 5 GG .....	94
III. Entstehungs- und Anwendungsgeschichte des Art. 120 I GG .....	95
1. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee.....	96
2. Parlamentarischer Rat .....	101
3. Überleitungsgesetze 1950-1955 .....	110
4. Finanzreform 1955 .....	113
5. Neufassung des Art. 120 I GG im Jahre 1965 .....	117
6. Finanzreform 1969 .....	121
7. Änderung der Vorschrift im Jahre 1969 .....	122
8. Verfassungskommissionen 1976 und 1993 .....	122
9. Ergebnis .....	122
IV. Richterrechtliche Ausweitung der Zuschußpflicht .....	124
V. Behandlung der Vorschrift in Literatur und Sozialpolitik .....	127
VI. Wandel der Normsituation/Bedeutungswandel? .....	129

VII. Zusammenfassung ..... 131

3. Kapitel

**Die Verfassungsmäßigkeit staatlicher Zuschüsse zur Sozialversicherung** 135

I. Bundeszuschüsse als wesentliches Merkmal der Sozialversicherung? ..... 136

II. Verfassungsrechtliche Bundesgarantie für die Sozialversicherung ..... 138

1. Bundesgarantie gem. Art. 120 I 4 GG i.V.m. dem Sozialstaatsgebot? ..... 139

a) Sozialstaatliche Herleitung der Bundesgarantie ..... 139

b) Institutionelle Garantie der Sozialversicherung? ..... 141

c) Zwischenergebnis ..... 145

2. Bundesgarantie aufgrund des Sozialstaatsgebots i.V.m. Art. 14 GG? ..... 145

3. Sozialstaatliche Gewährleistungspflicht und Gleichheitssatz ..... 147

4. Staatliche Garantieträgerschaft als sozialstaatliches Organisationsprinzip? ..... 147

5. Ergebnis ..... 148

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Finanzierung von Staatsausgaben ..... 149

1. Staatszuschüsse als Staatsausgaben ..... 149

2. Vorgaben für die Finanzierung der Sozialversicherung ..... 150

3. Beitrags- versus Zuschußfinanzierung ..... 154

a) Sozialversicherungsbeiträge im Abgabensystem ..... 155

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beitragspflicht ..... 155

aa) Versicherungsschutz als Gegenleistung - Art. 14 GG / Art. 2 I GG ..... 156

bb) Beitragspflichtiger Personenkreis - Art. 3 I GG ..... 156

cc) Herausforderung des Gleichheitssatzes durch Fremdlasten ..... 158

(1) Herrschende Meinung ..... 160

(2) Versicherungsprinzip ..... 166

(3) Stellungnahme ..... 168

c) Konsequenz für den Gesetzgeber ..... 176

4. Bemessungskriterien für die staatlich zu finanzierenden Fremdlasten ..... 177

a) Gesetzgeberisches Konzept (§§ 1389 I RVO, 116 I AVG) ..... 178

b) Konzept der versicherungsfremden Leistungen ..... 180

c) § 30 SGB IV .....	183
d) Abgabenrechtliches Konzept .....	186
e) Finanzwissenschaftliches Prinzip der fiskalischen Äquivalenz .....	187
f) Wicksell'sche Einstimmigkeitsregel .....	191
g) Finanzwirtschaftliche Berücksichtigung intertemporaler Äquivalenz .....	195
h) Stellungnahme .....	196
aa) Rechtswissenschaftliche Konzepte .....	196
bb) Relevanz wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse .....	198
cc) Zwischenergebnis .....	204
5. Zusammenfassung .....	205
IV. Verfassungsvorgaben für die Organisation der Sozialversicherung .....	206
1. Festschreibung der mittelbaren Staatsverwaltung? .....	208
2. Festschreibung der sozialen Selbstverwaltung? .....	210
3. Ergebnis .....	212
V. Europäisches Gemeinschaftsrecht .....	213
1. Art. 92 I EGV als gemeinschaftsrechtliche Schranke? .....	213
2. Landwirtschaftliche und knappschaftliche Sozialversicherung als Sonderfälle? .....	215
3. Ergebnis .....	216
VI. Zusammenfassung .....	216

#### 4. Kapitel

#### **Die Finanzierungskompetenz für die Staatszuschüsse zur Sozialversicherung** 220

I. Entstehungsgeschichte der Finanzverantwortung des Bundes .....	222
1. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee .....	222
2. Parlamentarischer Rat .....	224
3. Überleitungsgesetze 1950-1955 .....	230
4. Finanzreform 1955 .....	234
5. Neufassung des Art. 120 I GG im Jahre 1965 .....	235
6. Finanzreform 1969 .....	236
7. Weitere Entwicklung .....	236
8. Ergebnis .....	238

II. Staatszuschüsse und grundgesetzliche Lastenverteilung.....	239
1. Einführung .....	239
2. Sozialversicherung als Aufgabe i.S.d. Art. 104 a I GG .....	242
3. Sozialversicherungsgesetze als Geldleistungsgesetze (Art. 104 a III GG)?.....	245
a) Unmittelbare Anwendung des Art. 104 a III GG? .....	245
b) Analoge Anwendung des Art. 104 a III GG?.....	248
c) Anwendung des Rechtsgedankens des Art. 104 a III GG?.....	248
d) Zwischenergebnis .....	249
4. Maßgeblichkeit des Art. 104 a IV GG?.....	249
5. Ungeschriebene Finanzierungskompetenz des Bundes? .....	250
6. Ergebnis .....	252
III. Staatszuschüsse und Staatspraxis.....	252
1. Unzulässige Ausweitung eines auslaufenden Kompetenztitels .....	252
2. Gesetzgebungskompetenz als finanzverfassungsrechtlicher Dispens? .....	255
3. Mittelbare Staatsverwaltung als finanzverfassungsrechtlicher Dispens?.....	257
4. Unitarisierungsdruck als finanzverfassungsrechtlicher Dispens?.....	260
a) Unitarische Grundtendenz der Sozialversicherung .....	260
b) Kritik .....	262
aa) Finanzverfassung kein soft law.....	262
bb) Art. 20 I GG: "sozialer Bundesstaat".....	263
cc) Nutzen und Chancen des Föderalismus .....	266
(1) Integrationsfunktion .....	266
(2) Gewaltenteilende Funktion.....	268
(3) Innovationsfördernde Funktion .....	269
(4) Fragwürdiger Konkurrenzföderalismus .....	269
(5) Ökonomische Funktion .....	273
(6) Zusammenfassung .....	273
dd) Zwischenergebnis.....	274
c) Verfassungsgebot zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse? .....	275
d) Zwischenergebnis .....	278
5. Ergebnis .....	278

IV. Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip .....	279
1. Vorgeschichte des "Konnexitätsprinzips" .....	280
2. Entstehungsgeschichte des Art. 104 a I GG .....	285
3. Lösungsansätze für die bundesstaatliche Lastenverteilung seit 1948 – aktuelle Reformbestrebungen .....	290
a) Gesetzgebungskompetenz .....	290
b) Verwaltungskompetenz .....	294
c) Sachverantwortung .....	298
4. Ergänzende Stellungnahme .....	299
a) Maßgeblichkeit der Auffassungen vor der Finanzreform 1969 .....	300
b) Bundesstaatssichernde Funktion .....	302
aa) Ausgabenverteilung und kongruente Einnahmenverteilung .....	302
bb) Die Anziehungskraft des größten Etats .....	315
cc) Das "Konnexitätsprinzip" als "Zitiergebot" .....	318
dd) Funktionale Gliederung der Staatsorganisation .....	319
ee) Zwischenergebnis .....	320
c) Demokratische und verwaltungsökonomische Funktion .....	321
d) Finanzwissenschaftliche Funktion .....	323
aa) Die ökonomische Theorie des Föderalismus .....	323
bb) Rechtsnormative Relevanz .....	330
cc) Zwischenergebnis .....	332
e) Zwischenergebnis .....	334
5. Ergebnis .....	334
V. Das "Konnexitätsprinzip" in der Sozialversicherung .....	335
1. Verwaltungsökonomische Funktion .....	336
a) Externe sozialversicherungsrechtliche Rechtsaufsicht .....	337
aa) Umfang .....	338
bb) Effizienz .....	339
cc) Effektivierung durch Länderzuschüsse .....	341
(1) Sachausgaben .....	341
(2) Zweckausgaben .....	342

dd) Systemwidrigkeit der Bundeszuschüsse – fehlender Bundeseinfluß? .....	344
b) Externe Kontrolle durch den Bundesrechnungshof .....	345
aa) Kontrollkompetenz gem. Art. 114 II 1, 2 GG? .....	346
bb) Kontrollkompetenz gem. § 55 I HGrG .....	347
c) Pauschales Erstattungsverfahren .....	351
d) Zwischenergebnis .....	353
2. Finanzwissenschaftliche Funktion .....	353
3. Bundesstaatssichernde Funktion .....	355
a) "Konnexitäts-" und Kongruenzprinzip .....	356
b) Bundeszuschüsse als gefährliche Mischfinanzierungen .....	357
c) Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder .....	361
d) Kompetenz- statt Beteiligungsföderalismus .....	363
e) Zwischenergebnis .....	367
4. Ergebnis .....	367
VI. Zusammenfassung .....	367

## 5. Kapitel

### **Länderzuschüsse und die Föderalisierung der Sozialversicherung** 371

I. Föderalisierung der Sozialversicherung .....	372
1. Neufassung des Art. 87 II GG .....	372
2. Weitere Pläne .....	373
3. Begründung .....	374
II. Kritik in der Literatur .....	375
III. Duales System und Föderalismus .....	376
IV. Rechtspolitische "Kosten-Nutzen-Analyse" .....	378
1. Regionalisierung in der Arbeitslosenversicherung .....	378
2. Regionalisierung in der Rentenversicherung .....	378
3. Regionalisierung in der Krankenversicherung .....	381
4. Nutzen und Chancen des Föderalismus für die Sozialversicherung .....	381
a) Integrationsfunktion .....	382



b) Gewaltenteilende Funktion.....	383
V. Einheitlichkeit der Sozialleistungen durch kooperativen Föderalismus .....	384
VI. Föderalisierung der Sozialversicherung und Länderzuschüsse .....	385
1. Erhöhte Effizienz der Aufsichtsführung.....	385
2. Beseitigung des interkorporativen Finanzausgleichs.....	386
3. Systembedingte Ungleichheiten .....	387
4. Vereinheitlichung der Aufsichtsführung durch Regionalisierung .....	388
VII. Föderalismus, soziale Selbstverwaltung und Länderzuschüsse.....	389
<b>Vorschlag für eine Verfassungsrevision .....</b>	<b>391</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>393</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AK, GG	Alternativkommentar, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, bearb. von A. Azzola u.a.
ASMK	Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer
BK, GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Gesamtherausgeber: R. Dolzer
BR-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
DM	Deutsche Mark
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe für/der
FinÄndG	Finanzänderungsgesetz
FS	Festschrift für
GK-SGB IV	Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften, hg. von W. Gleitze, P. Krause, B. v. Maydell u.a.
Halbbd.	Halbband
HDR	Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, hg. von F. Ru-land
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hg. von J. Isensee und P. Kirchhof
KEU	Kommentar zur Europäischen Union, hg. von E. Grabitz und M. Hilf
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 26.6.1990
KLG	Kindererziehungsleistungsgesetz
M/D/H/S, GG	Grundgesetz, Kommentar, von T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz u.a.
Mio.	Million(en)

Mrd.	Milliarde(n)
ParlR. FinAussch. Sten.Prot.	Parlamentarischer Rat, Sitzungen des Ausschusses für Finanzfragen, maschinenenschriftliche Manuskripte der wörtlichen Protokolle (mit Berichtigungen) - unveröffentlicht. Zitiert werden die Seitenangaben der jeweils mehrere Sitzungen erfassenden Bände des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestages unter Angabe des Sitzungsdatums. Die Seitenzahlen der in anderen Bibliotheken insbes. im Bundesarchiv in Koblenz zugänglichen Abschriften und Kopien stimmen hiermit nicht überein.
ParlR. HptAussch.	Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49
RM	Reichsmark
Sitz.	Sitzung
SRH	Sozialrechtshandbuch, hg. von B. Baron v. Maydell und F. Ruland
Sten.Prot.	Stenographische Protokolle
SVS	Schriften des Vereins für Socialpolitik
vM, GGK	Grundgesetz-Kommentar, hg. von I. v. Münch
WD	Wirtschaftsdienst
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgerichtsbarkeit
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Die übrigen verwendeten Abkürzungen entsprechen dem "Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache", bearbeitet von Hildebert Kirchner und Fritz Kastner, 3. Auflage, Berlin/New York 1983.

## Vorbemerkung

Das Sozialrecht regelt die Finanzierung der Sozialversicherung eindeutig: Sie ist grundsätzlich aus Beiträgen zu finanzieren. Daneben hat der Bund Zuschüsse zu zahlen. Ihr Finanzvolumen explodiert: 1996 zahlte der Bund an die Sozialversicherung 103 Milliarden DM gegenüber noch 53,6 Milliarden DM im Jahre 1990<sup>1</sup>.

Das Sozialrecht regelt nicht, welche Leistungen der Sozialversicherung aus den Beiträgen der Versicherten bzw. ihrer Arbeitgeber und welche Leistungen durch die Bundeszuschüsse und damit aus Steuergeldern zu finanzieren sind. Auch die Verfassungsrechtslage ist dunkel; F. Kirchhof<sup>2</sup> spricht von einer rechtlichen terra incognita.

Nach ganz herrschender Meinung ist Art. 120 I 4 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Bundeszuschüsse. Die Vorschrift lautet:

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

Art. 120 I 4 GG ist - nach einem Blick auf die Finanzierung der Sozialversicherung, die historische Entwicklung der Bundeszuschüsse und ihre gegenwärtige sozialrechtliche Ausgestaltung - Ausgangspunkt und Gegenstand der folgenden Untersuchung. Die Arbeit behandelt im wesentlichen zwei Fragenkreise. Erstens: Was sind nach geltendem Verfassungsrecht die Grundlagen und Grenzen für die Zahlung von Bundeszuschüssen zur Sozialversicherung? Hierzu werden vor der eigentlichen verfassungsrechtlichen Untersuchung zunächst auf unterverfassungsrechtlicher Ebene das sozialversicherungsrechtliche Finanzierungssystem erläutert und die Zuschüsse finanzrechtlich abgegrenzt und qualifiziert (1. Kapitel). Die anschließende verfassungsrechtliche Untersuchung beginnt mit einer Auslegung des Art. 120 I 4 GG (2. Kapitel). Danach orientiert sie sich gleichermaßen an den sich gegenseitig ergänzenden und umsetzenden grundrechtlichen (3. Kapitel) wie finanzverfassungsrechtlichen (4. Kapitel) Anforderungen. Die zweite Frage lautet: Ist die derzeitige Praxis der Zahlung von Bundeszuschüssen verfassungspolitisch sinnvoll (5. Kapitel)?

---

<sup>1</sup> BMF, Finanzbericht 1998, S. 189.

<sup>2</sup> F. Kirchhof, DRV 1993, S. 437, 439.

Die Monographien über die Beiträge zur Sozialversicherung sind zahlreich. Über die Zuschüsse gibt es nicht eine.

Das Thema hat neuerdings aber Konjunktur: Lütjohann hat in seiner Dissertation aus dem Jahre 1994 die Zuschüsse zur gesetzlichen *Rentenversicherung* verfassungsrechtlich untersucht<sup>3</sup>. Vieß behandelt in seiner 1995 erschienenen Dissertation die europarechtliche Bedeutung der Bundesmittel für die landwirtschaftliche Sozialversicherung<sup>4</sup>. Beide Arbeiten hat der Verfasser erst nach Fertigstellung seiner Untersuchung eingesehen; sie finden überwiegend in den Fußnoten Berücksichtigung.

Bis Anfang der 80er Jahre hat sich die staatsrechtliche Literatur nur wenig mit den Bundeszuschüssen beschäftigt<sup>5</sup> und sie in der Folgezeit nicht mehr thematisiert. Erst zu Beginn der 90er Jahre gerieten die Zuschüsse wieder in ihr Blickfeld<sup>6</sup>. Bislang liegt keine Darstellung der komplexen historischen, sozialrechtlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Probleme vor, die die Bundeszuschüsse aufwerfen. Vereinzelt detaillierte Untersuchungen innerhalb umfangreicherer Abhandlungen<sup>7</sup> berücksichtigen die wichtigen föderalen Aspekte unzureichend. Außerdem erweist sich die Staatsrechtslehre auch angesichts der Bundeszuschüsse als weitgehend "finanzblind". Die vorliegende Bearbeitung liefert erstmals eine monographische Darstellung der historischen Entwicklung und gegenwärtigen sozialrechtlichen Ausgestaltung der Bundeszuschüsse in den verschiedenen Versicherungszweigen, um diese als Grundlage für die anschließende verfassungsrechtliche Untersuchung einzusetzen und dabei wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse<sup>8</sup> ergänzend heranzuziehen. Erst die komplexe Darstellung der Bundeszuschüsse ermöglicht und for-

<sup>3</sup> Lütjohann, Die Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung nach Art. 120 I 4 GG.

<sup>4</sup> Vieß, Die Bedeutung des EG-Rechts für die Bundesmittel in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung.

<sup>5</sup> In den 50er Jahren beschäftigten sich u.a. Fischer-Menshausen, DÖV 1952, S. 673 ff. und Köttgen, DÖV 1953, S. 358 ff. mit den Bundeszuschüssen. Es folgten Beiträge von Rösener, NJW 1962, S. 1995 ff.; Sturm, DVBl. 1965, S. 719 ff. und Heckt, DÖV 1966, S. 10 ff. Anfang der 80er Jahre setzte sich Diemer, VSSR 1982, S. 31 ff. kritisch mit den Bundeszuschüssen auseinander. Maunz, in: M/D/H/S, GG Art. 120 erwähnt sie in seiner Kommentierung von März 1966 nur am Rande. Die Kommentierungen Holtkottens, in: BK, GG Art. 120 (1969) und Schaefers, in: vM, GGK, Bd. 3, Art. 120 (1983) sind wenig umfangreicher. Die anderen Kommentare zum Bonner Grundgesetz widmen den Zuschüssen zur Sozialversicherung keine oder nur wenige Zeilen.

<sup>6</sup> Bieback, VSSR 1993, S. 1 ff.; vgl. die Nachweise in Fn. 7.

<sup>7</sup> Weber, Gemeinden und Landkreise als Garantieträger gesetzlicher Krankenkassen, 1970; Gössl, Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, 1991; F. Kirchhof, in: HStR, Bd. IV, § 93; ders., in: Sozialfinanzverfassung, S. 65 ff.; ders., DRV 1993, S. 437 ff.

<sup>8</sup> In der Finanzwissenschaft erstmals Mackscheidt, in: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2 (1981), S. 143, 171 ff., in der Finanzwirtschaft Hofmann, SF 1996, S. 126 ff.

dert zahlreiche teils interdisziplinäre Querbezüge, die die Brisanz der Bundeszuschüsse verdeutlichen: Sie tauchen überall als Fremdkörper auf.

Ziel der Arbeit ist die Kritik des gegenwärtigen Rechtszustandes und die Erarbeitung eines Vorschlages zu seiner Neuregelung, der die Arbeit abschließt.

## **Einführung**

Die Leistungen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung sind explosionsartig gestiegen: von 383,1 Milliarden DM im Jahre 1987 auf 714,3 Milliarden DM im Jahre 1993<sup>1</sup>. Der Finanzierungsumfang ist beträchtlich, die Tendenz steigend. Beides belegt - zusammen mit der Bedeutung der Sozialversicherung für die Bevölkerung und dem sozialstaatlichen Auftrag - die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Finanzierung der Sozialversicherungsträger und einer präzisen, rechtssicheren und gerechten Verteilung der finanziellen Verantwortung. Dies gilt umso mehr, als die Haushaltslage von Bund und Ländern durch die wirtschaftliche Rezession und die Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands weit über das gewohnte Maß hinaus angespannt ist. Auf der Suche nach Entlastung verlagern Bund und Länder ihre Aufgaben zunehmend auf Sonderhaushalte. Ein solches Vorgehen verschleiert den öffentlichen Finanzbedarf in seiner Gesamtheit und erschwert die Finanzkontrolle. Die oftmals in Anspruch genommenen Sonderhaushalte der Sozialversicherungsträger kommen für solche Verschiebungen nicht mehr in Frage. Sie sind durch die demographische Entwicklung und den Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen Belastungen ausgesetzt, die eine klare und eindeutige Regelung zur Verteilung der monetären Verantwortung dringlicher denn je erscheinen läßt.

Um den ökonomisch nicht mehr vertretbaren Anstieg der Beitragssätze und Lohnzusatzkosten zu bremsen, hat die Sozialpolitik auf der Suche nach weiteren Finanzquellen die Bundeszuschüsse entdeckt: Wegen der angespannten finanziellen Situation der Sozialversicherungsträger häufen sich in jüngerer Zeit Forderungen nach ihrer Erhöhung. Die Bundeszuschüsse sollen die versicherungsfremden Aufgaben der Sozialversicherung finanzieren, die der Sozialversicherungsgemeinschaft nicht angelastet werden können, da für ihre Finanzierung der Bund zuständig sei. Das Institut für Deutsche Wirtschaft (IW) hat die "falsch" finanzierten Leistungen der Sozialversicherung für das Jahr 1994 auf knapp 130 Mrd. DM beziffert<sup>2</sup>. In der Rentenversicherung machen sie etwa ein Drittel der jährlichen Gesamtleistungen aus. Z.T. wird auch gefordert, die Bun-

---

<sup>1</sup> Zahlen entnommen aus: Statistisches Jahrbuch 1989, S. 400; 1994, S. 482 (Berechnungsstand für 1993: Ende 1993). Die Summen enthalten: die Leistungen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, der knappschaftlichen Rentenversicherung, der Kranken-, der Unfall- und der Arbeitslosenversicherung, sowie der Alterssicherung der Landwirte.

<sup>2</sup> FAZ Nr. 78 v. 1.4.1996, S. 13.

deszuschüsse zusätzlich zur Finanzierung des Solidarausgleichs innerhalb der Sozialversichertengemeinschaft heranzuziehen und entsprechend zu erhöhen<sup>3</sup>.

Die Bundeszuschüsse sind als Finanzierungsmittel der Sozialversicherung fragwürdig. Das kommt in der politischen Tagesdiskussion zu kurz. Die Finanzierung der Sozialversicherung bittet den sozialversicherten Beitragspflichtigen zweimal zur Kasse: primär durch den Beitrag, als dessen Gegenleistung er Versicherungsschutz erhält, sekundär - nach dem haushaltsrechtlichen Nonafektationsprinzip ohne Gegenleistungsbezug - über die Steuer. Darüber hinaus nehmen die steuerfinanzierten Staatszuschüsse auch den Teil der Bevölkerung zu Gunsten der Sozialversicherung in Anspruch, der außerhalb der Sozialversicherungsgemeinschaft steht. Beides bedarf der Rechtfertigung.

Da der Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen der Sozialversicherung unabhängig von der Forderung nach seiner Erhöhung ohnehin seit 1989 kontinuierlich ansteigt, erfolgt die Finanzierung der Sozialversicherung zunehmend aus Steuergeldern. Der Beitrag wird als Finanzierungsmittel der Sozialversicherung zurückgedrängt. Diese Entwicklung stellt den Versicherungscharakter der Sozialversicherung in Frage.

Für die h.M. hat Art. 120 I 4 GG als Kompetenztitel für die Bundeszuschüsse zentrale Bedeutung. Die Vorschrift führt seit jeher ein Schattendasein, aus dem sie nur selten herausgetreten ist<sup>4</sup>. Vieles ist daran erstaunlich:

Die auf Grundlage des Art. 120 I 4 GG gezahlten Zuschüsse zur Sozialversicherung sind dem Volumen nach der mit Abstand umfangreichste Posten bei den Ausgaben des Bundes - als nächstgrößter gerade "halbsogroßer" Posten folgte 1993 die Verteidigung mit 51,1 Milliarden DM. Die Vorschrift verdient schon von daher Beachtung. Sie fungiert als Rechtsgrundlage für den kostenträchtigsten Einzeltitel im Bundeshaushalt.

Ausgerechnet die "teuerste" Vorschrift des Grundgesetzes durchbricht den für die gesamte Verfassung geltenden allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz. Dieser Grundsatz ist in Art. 104 a I GG niedergelegt, an der Spitze der als Finanzverfassung bezeichneten Vorschriften im X. Abschnitt des Grundgesetzes über das Finanzwesen. Er verteilt die Finanzierungskompetenz für Staatsausgaben auf Bund und Länder nach dem sog. Konnexitätsprinzip: Danach folgt die Finanzierungspflicht der Verwaltungskompetenz. Die Verwaltungskompetenz für die Sozialversicherung liegt gem. Art. 30, 83 GG grundsätzlich bei den Ländern. Sie führen die Sozialversicherungsträger gem. Art. 87 II GG in mittel-

---

<sup>3</sup> *Ruland*, in: Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, S. 141, 152 ff., 160, 164 ff.

<sup>4</sup> *Prokisch*, Die Justiziabilität der Finanzverfassung, erwähnt die zur Finanzverfassung der Art. 104 a GG ff. zählende Vorschrift in seiner kürzlich erschienenen materialreichen Dissertation bezeichnenderweise nirgends.



barer Staatsverwaltung (z.B die 23 Landesversicherungsanstalten und 947 der insgesamt 1238 gesetzlichen Krankenkassen). Nach dem Konnexitätsgrundsatz des Art. 104 a I GG müßten deshalb - gäbe es Art. 120 I 4 GG nicht - grundsätzlich die Länder die Zuschüsse zur Sozialversicherung zahlen.

Um die Bundeszuschüsse gegenüber der allgemeinen Lastenverteilungsregel zu rechtfertigen, reicht Art. 120 I 4 GG aber nicht aus. Jedenfalls führen Literatur, Rechtsprechung und Politik zur Legitimation der Bundeszuschüsse einen bunten Strauß weiterer Argumente an, mit denen sich die vorliegende Arbeit auseinandersetzt:

Staatliche Zuschüsse gerade des Bundes seien ein Wesenselement der Sozialversicherung. Er trage für die Sozialversicherung eine Mitverantwortung. Der Bund sei wegen seiner detaillierten Sozialgesetzgebung für die Defizite verantwortlich, die einen Zuschuß erforderlich machen<sup>5</sup>.

Der Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a I GG basiert aber auf der Prämisse, daß die Verwaltung die Kosten verursacht und nicht die Gesetzgebung<sup>6</sup>. Art. 104 a I GG soll auf die Sozialversicherung jedoch nicht anwendbar sein. Die parafiskalische Organisation der Sozialversicherungsträger und die Vereinheitlichungstendenz des Bundes-Sozialrechts entzöge die Sozialversicherung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung<sup>7</sup>. Das ist mit dem Ziel der bundesstaatlichen Lastenverteilungsregel, die das Nebeneinander verschiedener Verwaltungszuständigkeiten ökonomisch effizient organisieren will, kaum zu vereinbaren. Immerhin verfügt der zahlende Bund gegenüber den Versicherungsträgern der Länder nicht über eine maßgebliche Finanz- und Fachaufsicht, die zur Einflußnahme auf ihr Finanzgebaren erforderlich wäre<sup>8</sup>. Jene liegt bei den Ländern. Sie verursachen durch ihre Verwaltungstätigkeit einen Teil der Defizite "ihrer" Sozialversicherungsträger. Da fremdes Geld leichter ausgegeben wird als eigenes, erscheint eine Beteiligung der Länder an den Folgen ihres Handelns geboten<sup>9</sup>. Die Finanzwissenschaft hat auch aus diesem Grunde im Interesse ökonomischer Rationalität gefordert, die Länder an den staatlichen Zuschüssen zu den Lasten der Sozialversicherung zu beteiligen<sup>10</sup>. Eine Beteiligung der Länder würde ihr Interesse an einer wirkungsvollen Aufsicht erhöhen und hierdurch Kosteneinsparungen ermöglichen<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. nur *Bieback*, VSSR 1993, S. 1, 19, 26, 33.

<sup>6</sup> Vgl. nur *Fischer-Menshausen*, in: vM, GGK, Bd. 3, Art. 104 a, Rn. 4.

<sup>7</sup> *Isensee*, in: Sozialfinanzverfassung, S. 7, 10 ff.

<sup>8</sup> BT-Drucks. VIII/166, S. 30.

<sup>9</sup> Vgl. *Korioth*, DVBl. 1993, S. 356, 358 m.w.N.

<sup>10</sup> *Mackscheidt*, in: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, S. 143, 196.

<sup>11</sup> A.A. *Isensee*, NZS 1993, S. 281, 284.