

Verfassungsrechtliche Probleme der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Univ. Prof. Dr. R. Rebhahn
Universität Wien
Institut für Arbeits- und Sozialrecht

Gliederung

- Eckpunkte der GKV und deren Finanzierung aus verfassungsrechtlicher Sicht
- Verantwortung des Bundes für die Finanzierung der GKV ?

Eckpunkte I

- Bundesverfassung:
 - Kompetenzbestimmungen + Grundrechte
 - Keine Pflicht zur Einrichtung einer GKV
- Gemeinschaftsrecht
 - Keine Pflicht zur Einrichtung
 - Wenig Vorgaben, solange Kassen keine unternehmerische Tätigkeit entfalten = kein Wettbewerb untereinander

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

3

Eckpunkte II - Pflichtversicherung

- Muss jedenfalls „große“ Risiken abdecken (Kernbereich)
- Pflichtversicherung macht umfassende private Vorsorge unmöglich oder unzumutbar
- Beseitigung der GKV oder Einschränkung des Kernbereiches nur zulässig, wenn für bereits Leistungsberechtigte andere zumutbare Vorsorge ermöglicht wird
- Eigenleistungen (Selbstbehalte usw) dürfen Charakter als soziale KV und Kernbereich nicht beeinträchtigen

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

4

Eckpunkte III - Erwerbsbezug

- PflichtV knüpft an – aktuelle oder frühere – Erwerbstätigkeit an
- Dies für Sozialversicherung iSd B-VG wesentlich
- VfGH: Quersubvention zwischen verschiedenen Versichertengemeinschaften unzulässig
- Garantie der bestehenden Gliederung ?
 - KV der Arbeitnehmer wäre zulässig
 - Selbstverwaltung derzeit nicht vorgeschrieben
 - Gemeinsame KV für Selbständige und Unselbständige?

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

5

Eckpunkte IV - Finanzierung

- (Nur) Kompetenztatbestand schließt überwiegende Steuerfinanzierung aus
 - Versicherung erfordert spezifische Beiträge
 - Erwerbsorientierung -> Erwerbseinkommen
 - Höchstanteil der Steuerfinanzierung ?
- Finanzierung durch einkommensabhängige Beiträge
 - Proportional + Höchstbeitragsgrundlage
 - Abschaffung der HBG verfassungsr. problematisch
- Einbeziehen anderer Einkunftsarten ?
 - Materiell Ausweitung der Steuerfinanzierung - problematisch

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

6

Eckpunkte V - Finanzierung

- Ausschluss von Kopfprämien
- Beitragsfreie Mitversicherung
- Unterschiedliche Beiträge
 - Zulässig für verschiedene Versicherten-
gemeinschaften, insb wenn unterschiedliche
Leistungen
 - Problematisch wäre es bei Finanzverbund
 - Innerhalb einer Versichertengemeinschaft (ASVG)
 - Unterschiedliche Beitragssätze problematisch
 - Beitragsgrundlagen ?

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

7

Eckpunkte VI

- Klare Regelung der Finanzierung und
Finanzströme
 - Gebot, aber sanktionslos
- Autonomie der Träger der GKV ?
 - Derzeit kein Gestaltungsraum (Ermessen) bei
Beiträgen und kaum bei Leistungen
 - Verfassung erlaubte mehr Ermessen
 - Verfassung verlangt nicht mehr Ermessen

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

8

Finanzierungsverantwortung des Bundes I

- Welche Auswirkungen hat fehlende Autonomie auf Verantwortung des Bundes für ausreichende Finanzierung der GKV ?
- Zwei Prüfschritte
 - Wann ist gesetzliche Ausgestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie Organisation verfassungswidrig
 - Wann hat Staat / Bund Abgang der GKV zu decken (Einstandspflicht – Zuschuss)
 - Juristisches „Neuland“
- Kein verfassungsrechtlicher Anspruch der GKV auf bestimmte Einnahmen

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

9

Finanzierungsverantwortung II

- Verfassungswidrig, wenn Gesetz „ungeeignete“ Rahmenbedingungen schafft – dh wenn es den Trägern bzw der GKV Aufgaben zuweist, die sie insgesamt mit den gesetzlich eröffneten Mitteln (Einnahmen + Organisation) nicht erfüllen können
 - Rspr zum Verbot der Quersubvention
 - Sachlichkeitsgebot
 - Effizienzgebot
- Selbstverwaltung = Mitverantwortung
- Verfassungswidrig daher nur, wenn die ges Rahmenbedingungen es der GKV selbst bei ordnungsgemäßer Geschäftsführung nicht erlauben, die ges Aufgaben mit den ges eröffneten Mitteln zu erfüllen
- UU Aufteilung von Fehlbetrag auf Verantwortungsbeiträge von Gesetz und Selbstverwaltung

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

10

Finanzierungsverantwortung III

- Dasselbe folgt aus Grundrechten der Versicherten und Leistungsempfänger
 - Sind – wegen Pflichtversicherung – auf leistungsfähige GKV (im Kernbereich) angewiesen
 - Dürfen auf Leistungsfähigkeit vertrauen
 - Verfassungswidrig, wenn Gesetz die Leistungsfähigkeit der GKV gefährdet, indem es Aufgaben zuweist, die mit den eröffneten Mitteln nicht erfüllt werden können
 - Versicherte müssen sich fehlerhafte Geschäftsführung von „Selbstverwaltung“ grds „anrechnen“ lassen

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

11

Finanzierungsverantwortung IV

- Verfassungswidrige Rahmenbedingungen
 - Verhältnis von Aufgaben zu möglichen Einnahmen + Organisation
 - Verfassungswidrig ist primär – nur – übermäßige Belastung mit Aufgaben
 - schwierig geltend zu machen
 - Keine einzelne Aufgabe verfassungswidrig, nur Summe
 - Anspruch auf Abgangsdeckung gesondert zu prüfen

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

12

Finanzierungsverantwortung V

- Sind gesetzliche Rahmenbedingungen derzeit „geeignet“ oder „ungeeignet“
 - Kann hier nicht beurteilt werden
- Unter anderem relevant:
 - Ausnutzen aller Möglichkeiten für Einnahmen
 - Gibt Gesetz alle notwendigen Möglichkeiten ?
 - Ausnutzen von Möglichkeiten für Reduktion von Ausgaben
 - Gibt Gesetz diese Möglichkeiten (Ermessen bei Leistungen; Vertragspartnerrecht) ?
 - Erlaubt Organisation der GKV Effizienz ?
 - Maßstab für ordnungsgemäße Geschäftsführung ?

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

13

Finanzierungsverantwortung VI

- Verantwortung des Bundes auch, wenn Abgang auf fehlerhafte Geschäftsführung zurückzuführen ist
 - Ansprüche auf Amtshaftung führen nicht weit
 - Bund verantwortlich, wenn er GKV keine Möglichkeit gibt
 - durch Beitragserhöhung der Leistungseinschränkung
 - Abgang zu vermeiden bzw Abgang „einzubringen“

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

14

Finanzierungsverantwortung VII

- Anspruch auf zusätzliche Einnahmen bei Verfassungswidrigkeit ?
 - Von Versicherten ? Bei VfGH schon prozessual kaum durchsetzbar
 - Zuschuss des Bundes ?
- Verantwortung von Bund/Land für ausreichende Finanzierung eines „ausgegliederten“ Rechtsträgers ?
 - Kaum erörtert
 - Allgemeine Ansatzpunkte: § 2 F-VG; Art 120a Abs 1 und Art 120c Abs 2 B-VG; Durchgriffshaftung im Privatrecht

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

15

Finanzierungsverantwortung VIII

- Konkret: Verantwortung des Bundes für ausreichende Finanzierung der GKV?
 - Keine einfachgesetzliche Analogie zu § 80 ASVG (Ausfallhaftung für PV)
- Aber wohl Anspruch aus Verfassung
 - Unsachlich, wenn Gesetz unverändert bleibt, obwohl Abgang droht oder eingetreten
 - Leistungsanspruch aus Gleichheitssatz wäre Novum
 - Anknüpfen an § 80 ASVG und Ausfallhaftung für BKK
 - Allg Erwägungen zur Einstandspflicht bei Ausgliederung (Verletzung einer Sorgfaltspflicht)
 - Durchsetzung: Klage nach Art 137 B-VG

09.06.2008

Rebhahn Finanzierung der GKV

16

Finanzierungsverantwortung IX

- Zusammenfassend kann man sagen
- Bund hat trotz der dargelegten Schranken weite Möglichkeiten zur Regelung der GKV
- Er muss die GKV aber so regeln, dass
 - die Kassen bei ordnungsgemäßer Geschäftsführung ausgeglichen gebaren können,
 - oder dass sie bei nicht ordnungsgemäßer Geschäftsführung den Abgang durch Belastung der Beitragszahler oder Leistungsberechtigten einbringen können.
 - Andernfalls hat er den Abgang zu decken.
- Zuständigkeit umfasst auch Verantwortung