

Bundesverfassungsgericht zum Basistarif

Hintergründe und Konsequenzen für das künftige Verhältnis von GKV und PKV

Mit dem am 10. Juni 2009 verkündeten Urteil hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsbeschwerden von fünf privaten Krankenversicherungsunternehmen und drei privat krankenversicherten Beschwerdeführern zurückgewiesen (Az.: 1 BvR 706/08 u.a.). Die Verfassungsbeschwerden richteten sich gegen Vorschriften des sogenannten GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes (GKV-WSG) vom 26. März 2007 und gegen Normen des Gesetzes zur Reform des Versicherungsvertragsrechts vom 23. November 2007. Die Grundsatzentscheidung ist für das künftige Verhältnis von GKV und PKV von wesentlicher Bedeutung.

Änderungen im Gesetzgebungsverfahren

Zunächst ist in Erinnerung zu rufen, dass es im Gesetzgebungsverfahren immerhin gelungen war, mit den massiven verfassungsrechtlichen Einwänden einige Änderungen im Vergleich zu den Vorentwürfen des GKV-WSG zu bewirken. Dies lässt sich an folgenden drei Beispielen deutlich machen:

a) Ursprünglich sollten im Rahmen des Basistarifs in der PKV sogar Personen, die wegen vorangegangener arglistiger Täuschung über ihren Gesundheitsstatus den Versicherungsschutz verloren hatten, einen Aufnahmeanspruch gegen dasselbe private Krankenversicherungsunternehmen haben. Dieser Anspruch ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen worden.

b) Überhaupt ist der Zugang zum Basistarif nicht mehr uneingeschränkt gewährleistet, sondern wird je nach der Gruppe der Zugangsberechtigten von verschiedenen Voraussetzungen abhängig gemacht.

c) Nach dem GKV-WSG wird die Versicherungsfreiheit von Arbeitern und Angestellten in der GKV erst dann erreicht, wenn das regelmäßige Jahresarbeitsentgelt in drei aufeinander folgenden Kalenderjahren die Jahresarbeitsentgeltgrenze überstiegen hat. Offensichtlich verfassungswidrig war der noch im Referentenentwurf vorgesehene Rückwirkungsbezug auf den 4. Juli 2006. Die verfassungsrechtliche Kritik führte zu einer wesentlichen Korrektur: Maßgebend ist als Stichdatum nunmehr der Tag der dritten Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag, also der 2. Februar 2007. In der Zwischenzeit konn-



Foto: DiGR

Prof. Dr. Helge Sodan: „Das letzte Wort ist aus verfassungsrechtlicher Sicht noch nicht gesprochen.“

ten noch zahlreiche Neuverträge für die PKV abgeschlossen werden.

Man sollte die Wirkungen solcher Änderungen nicht unterschätzen. Die aus Sicht der PKV deutlichen Verbesserungen haben aber zwangsläufig die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerden gegen die am Ende beschlossenen Regelungen gemindert.

Rechtsentwicklung nach Erhebung der Verfassungsbeschwerden

Dies gilt auch und besonders für eine Rechtsentwicklung, die erst nach Erhebung der Verfassungsbeschwerden eingetreten ist und von den privaten Krankenversicherungsunternehmen sehr begrüßt wurde. So wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass die Möglichkeit, aus dem Basistarif sofort in den Normaltarif des aufnehmenden Unternehmens zu wechseln, durch die Rechtsentwicklung mittlerweile unterbunden worden sei. Altversicherten der PKV, die im ersten Halbjahr 2009 zu einem anderen Unternehmen in den Basistarif wechseln, werden nämlich bei einem nachfolgenden Wechsel in einen anderen Krankenvolltarif des neuen Versicherers die mitgebrachten Alterungsrückstellungen nur dann prämiemindernd angerechnet, wenn sie vorher eine Wartezeit von 18 Monaten im Basistarif verbracht haben. Während dieser Zeit muss der einzelne Versicherungsnehmer den für den Basistarif kalkulierten Beitrag von rund 570 Euro monatlich zahlen.

Diese wichtige Regelung war in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht, die am 10. Dezember 2008 stattfand, bereits bekannt. Eine mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren findet erfahrungsgemäß nur statt, wenn der zuständige Senat das Vorbringen

der Beschwerdeführer hinreichend ernst nimmt. Wie schwierig die zu entscheidenden Rechtsfragen waren, ergibt sich auch aus dem außergewöhnlichen Umfang der Entscheidung, die zusammen mit der Begründung in der Urteilsausfertigung 76 Seiten umfasst, der Tatsache, dass zwischen mündlicher Verhandlung und Verkündung der Entscheidung genau ein halbes Jahr lag, und dem Umstand, dass die Entscheidung zur dreijährigen Wechselsperre im Stimmenverhältnis 5:3 ergangen ist.

Zur weiteren Existenz der PKV

Die gegen die Regelungen zum Basistarif und zur teilweisen Portabilität der Alterungsrückstellungen gerichteten Verfassungsbeschwerden blieben letztlich deshalb erfolglos, weil der Senat derzeit keine schwerwiegenden Belastungen für die privaten Krankenversicherungsunternehmen zu erkennen vermag; insofern verwies das Gericht besonders darauf, dass „der Basistarif in seinen zentralen Leistungen nicht den üblichen Leistungsumfang der Normaltarife der privaten Krankenversicherung“ bietet, für ihn aber eine hohe Prämie von rund 570 Euro monatlich gezahlt werden muss (Rn. 168), und das GKV-WSG die Übertragung der Alterungsrückstellungen nur im Umfang der dem Basistarif entsprechenden Leistungen vorsieht.

Trotz der Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden enthält das Urteil vom 10. Juni 2009 einige Hinweise, die für die weitere Existenz der PKV von großer Bedeutung sind und die Einlegung der Verfassungsbeschwerden auch im Nachhinein als sinnvoll erscheinen lassen. So heißt es etwa zu Rn. 183: „Verfassungsrechtlich problematisch könnten inhaltliche Vorgaben an einen Basistarif nur dann werden, wenn die Unternehmen gezwungen würden, dafür Leistungen zu erbringen, die den Basistarif im Vergleich zu den Normaltarifen der privaten Krankenversicherung für eine große Zahl von Kunden attraktiv erscheinen ließen, dieser jedoch aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht kostendeckend wäre. Würde in diesem Falle der Basistarif wegen eines attraktiven Preis-Leistungs-Verhältnisses einen Wechsel von den Normaltarifen in den Basistarif in großem Umfang auslösen, stellte sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit den grundrechtlichen Freiheiten der privaten Versicherungsunternehmen erneut und auf anderer Faktengrundlage.“

Von besonderer Bedeutung sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ganz am Ende der

Urteilsbegründung (Rn. 238-241). Das Gericht hält es grundsätzlich für „möglich, dass verschiedene einzelne, für sich betrachtet geringfügige Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet“. Eine derartige Wirkung der gesetzlichen Neuregelungen lasse sich indes nicht feststellen. Daran schließt das Bundesverfassungsgericht eine „Beobachtungspflicht“ des Gesetzgebers an und erläutert diese wie folgt:

„Denn die Vorschriften über den Basistarif, die Portabilität und die erweiterte Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung könnten zu Prämiensteigerungen für Versicherte in den Normaltarifen und dadurch zu erheblichen Wechselbewegungen in den Basistarif mit seinen begrenzten Prämien führen. Der Vorteil der Versicherungsnehmer im Basistarif könnte zum Nachteil der übrigen Versicherungsnehmer in den Normaltarifen werden. (...) Dies könnte letztlich eine Auszehrung des eigentlichen Hauptgeschäfts der privaten Krankenversicherungen bewirken, sodass die gesetzlichen Regelungen einer erneuten Prüfung bedürften. Weist der Gesetzgeber den privaten Krankenversicherungen durch die Einführung der Versicherungspflicht und den Kontrahierungszwang im Basistarif in verfassungsrechtlich zulässiger Weise die Aufgabe zu, im Rahmen eines privatwirtschaftlich organisierten Marktes für den bei ihr versicherten Personenkreis einen Basisschutz bereitzustellen, muss er auch im Interesse der Versicherten darauf achten, dass dies keine unzumutbaren Folgen für Versicherungsunternehmen und die bei ihnen Versicherten hat“ (vgl. auch Leitsatz 4 zum Urteil).

Das letzte Wort zu den streitigen Regelungen ist also aus verfassungsrechtlicher Sicht noch nicht gesprochen. Dies gilt auch für die politische Beurteilung durch den Gesetzgeber. Denn die nächste, allgemein als unerlässlich angesehene Gesundheitsreform wird voraussichtlich auch erneut das Verhältnis von GKV und PKV betreffen. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird demnach über das weitere Schicksal der PKV und ihrer Versicherten die am 27. September 2009 stattfindende Bundestagswahl entscheiden.