

Atefeh Shariatmadari - Heft 4 – Jahrgang 2015 - 31.10.2015 - ISSN 2191-8554

In diesem Heft:

Das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) – Teil XXII – Aufbringung der Mittel – hier: § 14 KSVG – Kontroversen über die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes – hier: Die formelle Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes

Das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) – Teil XXII – Aufbringung der Mittel – hier: § 14 KSVG – Kontroversen über die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes – hier: Die formelle Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes

Gegenstand dieses Aufsatzes sind die Kontroversen über die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes im Rahmen der Gesetzgebung zu den entsprechenden Regelungen. Diese Kontroversen wurden wegen des Umfanges der zu ihrer Darstellung erforderlichen Ausführungen in mehreren Aufsätzen vorgestellt. Der vorliegende Aufsatz ist der letzte Aufsatz zu diesem Thema und wird die folgende Frage erörtern:

Die formelle Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes.

An dieser Stelle muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass ausschließlich diejenigen Entwicklungen Berücksichtigung gefunden haben, die im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren standen, die die Regelung des § 14 KSVG (beziehungsweise des § 10 KSVG bis zum Inkrafttreten des Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes) betrafen. Entwicklungen, die sich zwar auf die Aufbringung der Mittel der Künstlersozialversicherung auswirken, aber nicht § 14 KSVG unmittelbar betreffen (so zum Beispiel Änderungen der §§ 23 bis 26 KSVG oder des § 34 KSVG), haben keine Berücksichtigung gefunden. Infolgedessen ist die nachfolgende Darstellung nicht dazu geeignet, die Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes vollständig und dem gegenwärtigen Stand des Gesetzes entsprechend darzustellen. Allerdings soll es sich bei diesem Aufsatz auch lediglich um eine Darstellung der Kontroversen über die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes im Rahmen des § 14 KSVG handeln. Im Übrigen sei auf den Aufsatz der Verfasserin in dem Heft dieser Zeitschrift „Das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) – Teil XIII – Aufbringung der Mittel – hier: § 14 KSVG“ verwiesen. Der hier berücksichtigte Stand des Gesetzes ist die Fassung des Künstlersozialversicherungsgesetzes, das zuletzt geändert wurde durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2014 (BGBl. I S. 1311).

Systematische Analyse

Die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes finden sich im Zeitpunkt des gegenwärtig geltenden Gesetzes in § 14 KSVG.

§ 14 KSVG ist im Ersten Abschnitt des Vierten Kapitels des Ersten Teils des Künstlersozialversicherungsgesetzes geregelt. Bei § 14 KSVG handelt es sich um den einzigen dort geregelten Paragraphen. Aufgrund seiner systematischen Stellung handelt es sich nach Auffassung der Verfasserin bei § 14 KSVG um eine Regelung, die den Grundsatz über die Aufbringung der Mittel der Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten regelt.

Der Wortlaut des § 14 KSVG

Der Wortlaut des § 14 KSVG in der gegenwärtig geltenden Fassung lautet:

Erster Abschnitt

Grundsatz

§ 14

Die Mittel für die Versicherung nach diesem Gesetz werden durch Beitragsanteile der Versicherten (§§ 15 bis 16a) zur einen Hälfte, durch die Künstlersozialabgabe (§§ 23 bis 26) und durch einen Zuschuß des Bundes (§ 34) zur anderen Hälfte aufgebracht.

Die formelle Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes

Die Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes umfasst zwei Fragen. Erstens die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (A.). Zweitens die Frage nach der Zustimmungsbedürftigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes (B.).

A. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

I. Zu den Kontroversen über die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes bis zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Künstlersozialversicherungsgesetz

Die Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes umfasst zunächst die Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese Frage wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Künstlersozialversicherungsgesetz vom 27.07.1981 kontrovers diskutiert.

In diesem Gesetzgebungsverfahren vertraten die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion die Auffassung, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Künstlersozialversicherungsgesetz fehle. Sie begründeten ihre Auffassung damit, dass nach ihrer Auffassung die Mehrheit der im Gesetzgebungsverfahren zum Künstlersozialversicherungsgesetz vom 27.07.1981 angehörten Sachverständigen, die Auffassung vertreten habe, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehle und dies ein verfassungsrechtliches Risiko sei.¹ Sowohl der Finanzausschuss des Bundesrates als auch das Land Niedersachsen waren im Bundesrat derselben Auffassung.²

Die Mitglieder der Koalitionsfraktionen waren im Bundestag hingegen der Auffassung, dass der Bund über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfüge und diese aus Artikel 74 Nr. 12 GG herzuleiten sei. Sie begründeten ihre Auffassung damit, dass ihrer Auffassung nach die Auffassung desjenigen Sachverständigen überzeugend sei, der die Auffassung vertreten habe, dass die Künstlersozialabgabe ein Sozialversicherungsbeitrag sei und die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Nr. 12 des Grundgesetzes herzuleiten

¹ BT-Drs. 9/429, S. 34.

² Vgl. BR-Drs. 246/2/81, S. 2 und BR-Drs. 246/1/81, S. 7.

sei.³ Sie führten hierzu ferner aus, dass diese Auffassung von einem zweiten Sachverständigen für zumindest vertretbar gehalten wurde.⁴

II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1987

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Beschluss des Zweiten Senats vom 8. April 1987 – 2 BvR 909, 934, 935, 936, 938, 941, 942, 947/82, 64/83 und 142/84 Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes getroffen. Es nimmt in diesem Beschluss insbesondere zu der oben erörterten Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes Stellung. In diesem Beschluss finden sich zu dieser Frage jedoch darüber hinaus auch Vorbringen der Beschwerdeführer und Stellungnahmen im Verfahren. Zu diesem Beschluss ist das Folgende darzustellen:

Auffassung der Beschwerdeführer: Zur fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes vertraten die Beschwerdeführer die Auffassung, dass dem Bund die erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehle und dass das Künstlersozialversicherungsgesetz daher formell verfassungswidrig sei.⁵ Sie begründeten ihre Auffassung wie folgt: „Die Bestimmungen über die Künstlersozialabgabe seien nicht von der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 GG umfaßt, weil sie keine Steuer sei.

Die Künstlersozialabgabe werde nicht, wie es dem Begriff der Steuer eigen sei, zur Erzielung von Einkünften auferlegt. Die Abgabe möge zwar zur Erfüllung einer allgemeinen Aufgabe – der sozialen Sicherung der selbständigen Künstler und Publizisten – gedacht sein, fließe aber nicht endgültig einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zu. Die Künstlersozialkasse leite nämlich die von ihr eingezogenen Gelder an die Sozialversicherungsträger weiter, denen damit auch das Aufkommen der Künstlersozialabgabe schließlich zufließe.

Bei der Einbeziehung der selbständigen Künstler und Publizisten in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung handele es sich auch nicht um Sozialversicherung im Sinne von Art. 74 Nr. 12 GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellten neue Sozialleistungen der Sache nach Sozialversicherung im Sinne dieser Vorschrift dar, wenn sie in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Bewältigung ihrer Durchführung, dem Bild entsprächen, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt sei. Als Abgabeschuldner von Sozialversicherungsbeiträgen könnten demnach nur „Beteiligte“, d. h. die Versicherten selbst und ihre Arbeitgeber, in Betracht kommen. Die Beschwerdeführer seien wie die anderen Auftraggeber der selbständigen Künstler und Publizisten weder Arbeitgeber noch selbst Versicherte, so daß die von ihnen geleistete Abgabe bei genauer Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts kein Sozialversicherungsbeitrag sein könne.

Deswegen könne es nur um die Frage gehen, ob der Kreis der Beteiligten erweitert werden könne, ohne den Kompetenzbegriff der Sozialversicherung zu sprengen. Das sei schwer vorstellbar. Während der Beitrag der Versicherten im Hinblick auf ihre Chance des Risikoausgleichs von vornherein als ein Beitrag Beteiligter erscheine, sei der Arbeitgeberanteil kein Beitrag im eigentlichen Sinne. Ihm entspreche kein noch so vager Vorteil, so daß nicht der Ausgleichsgedanke, sondern das Fürsorgeprinzip die materielle Legitimation der Beteiligung liefere. Jede Ausdehnung dieses Kreises der Beteiligten auf

³ BT-Drs. 9/429, S. 34.

⁴ BT-Drs. 9/429, S. 34.

⁵ BVerfGE 75, 108 II, 117.

Unbeteiligte sei überhaupt nur denkbar, wenn die neue Gruppe dieselben Anforderungen hinsichtlich der Nähe zum Versicherten erfülle wie der Arbeitgeber. Die Verbindung zwischen Versicherten und Abgabepflichtigen dürfe nicht stärker gelockert sein als die zwischen Versicherten und Arbeitgeber. Jede Bemühung, den Kreis der Beteiligten zu erweitern, stoße auf die Schwierigkeit, daß die Heranziehung der Arbeitgeber zum Sozialversicherungsbeitrag grundsätzlich nicht analogiefähig sei, weil sie bereits eine Ausnahme darstelle.

Die Beziehungen zwischen Nicht-Arbeitnehmern und Nicht-Arbeitgebern könnten nur dann wie diejenigen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern behandelt werden, wenn und soweit diese Gleichstellungen nicht auf Fiktionen, sondern auf Analogien beruhten, wenn sie sich also aus einer in der sozialen Wirklichkeit vorgefundenen Ähnlichkeit ergäben. Im modernen Arbeitsrecht habe sich das Bedürfnis gezeigt, arbeitnehmerähnliche Personen Arbeitnehmern partiell gleichzustellen, d.h. ihren Auftraggebern arbeitgeberverwandte Pflichten aufzuerlegen. So habe der Gesetzgeber Hausgewerbetreibenden in SGB IV § 12 Abs. 3 mit dem Auftraggeber einen fiktiven Arbeitgeber verschafft. Zu der sozialen Schutzbedürftigkeit trete bei ihnen nach Ansicht des Gesetzgebers hinzu, daß sie – anders als andere Selbständige – für den Absatz ihrer Produkte vollständig auf ihren Auftraggeber angewiesen seien und keine eigene Berührung mit dem Endabnehmermarkt hätten.

Einen Schritt in die Richtung der Beteiligung fiktiver Arbeitgeber an den Sozialversicherungskosten der Selbständigen enthalte ferner § 475 b RVO, wonach die selbständigen Lehrer und Erzieher im Sinne des § 166 Abs. 1 Nr. 2 RVO „jedesmal, wenn sie Entgelte erhalten, einen Zuschuß zur anteilmäßigen Deckung“ der Arbeitgeber-Hälfte der gesetzlichen Beiträge verlangen könnten.

Schließlich hätten arbeitsmarktpolitische Überlegungen den Gesetzgeber frühzeitig bewogen, Arbeitgeberanteile auch auf der Grundlage von Entgelten an Nichtversicherte zu fordern. Im einzelnen gehe es dabei einmal um die versicherungsfreien Altersruhegeld- und Versorgungsempfänger in der Rentenversicherung der Arbeiter (§ 1386 RVO), in der Rentenversicherung der Angestellten (§ 113 AVG) und in der knappschaftlichen Rentenversicherung (§ 130 Abs. 7 RKG). Zum anderen gehe es um die in- oder ausländischen Grenzgänger, die aufgrund einer Rechtsverordnung von der Beitragspflicht befreit seien und für die der Arbeitgeber dennoch „seinen Anteil“ gemäß § 173 AFG zu entrichten habe. Im Prinzip werde damit der kompetenzrechtliche Begriff der Sozialversicherung zwar nicht weniger unterlaufen als mit dem fiktiven Arbeitgeber. Es handele es sich aber lediglich um enge Ausnahmeregelungen (Rentner und Grenzgänger), denen gesamtwirtschaftlich ein relativ geringes Gewicht zukomme und die als Sonderfälle keinesfalls analogiefähig seien. Deshalb fehle es von vornherein demjenigen Anteil der Künstlersozialabgabe, der von den Entgelten an Nichtversicherte berechnet werde, an den wesentlichen sozialversicherungsrechtlichen Strukturelementen.

Soweit die Künstlersozialabgabe von Entgelten an Versicherte erhoben werde, stehe sie dem Kompetenztitel Sozialversicherung immerhin dadurch näher als die Abgabe auf Entgelte an Nichtversicherte, daß ihre Bemessungsgrundlage das an einen anderen, am Abgabenaufkommen Beteiligten gezahlte Entgelt sei. Nachdem der Gesetzgeber mit dem Künstlersozialversicherungsgesetz aber den Kreis der herkömmlicherweise Beteiligten im Sinne des Sozialversicherungsrechts verlassen habe, treffe ihn die Argumentationslast dafür, daß es sich bei den Auftragnehmern und den Auftraggebern des Künstlersozialversicherungsgesetzes um solche Beteiligte handele, die den Anforderungen der geschilderten Strukturelemente des Sozialversicherungsrechts noch genügten. Die Mutmaßungen der Gesetzesbegründung über ein erhöhtes soziales Schutzbedürfnis der

Kulturschaffenden reichten nicht aus. Sie stützten sich auf unvollständige und überholte Untersuchungen. Als einzige konkrete Quelle werde der Künstlerbericht der Bundesregierung (BTDrucks. 7/3071) genannt, der schon mehrere Jahre alt sei, sich auf private Voruntersuchungen stütze und nur die Künstler, nicht aber die Publizisten berücksichtige.

Die gesetzgeberische Legitimation dafür, gerade die Auftraggeber heranzuziehen, gründe sich auf eine normative Wertung. Wer professionell Gewinn aus den Leistungen der Versicherten ziehe, der solle offenbar mehr als nur das vertraglich vereinbarte Entgelt zahlen. Mit diesem Argument lasse sich aber der Auftraggeber nicht zum Beteiligten im Sinne des kompetenzrechtlichen Sozialversicherungsbegriffs machen. Die Rechtfertigung für die Beteiligung der Auftraggeber an der Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge der Kulturschaffenden solle sich nach Auffassung des Gesetzgebers daraus ergeben, daß die Werke und Leistungen der selbständigen Kulturschaffenden meist überhaupt erst durch das Zusammenwirken mit dem Vermarkter dem Endabnehmer zugänglich würden. Die so beschworene Einheit der Kulturmarktteilnehmer leiste jedoch aus mehreren Gründen nicht das, was sie nach den Vorstellungen der Gesetzesinitiatoren solle. Erstens erfasse sie nicht das Drittel der selbständigen Künstler und Publizisten, die sich nach der Schätzung des Gesetzgebers selbst vermarkten. Wenn es für eine derart große Gruppe an jeglicher Beziehung zu den Verwertern fehle, sei unerfindlich, wie von der besonderen sozialen Schutzbedürftigkeit der gesamten Berufsgruppe gesprochen werden könne. Zweitens werde hier mit pathetischen Worten als „Einheit“ ein Verhältnis beschrieben, wie es zwischen jedem Produzenten und Abnehmer bestehe, die sich aufeinander eingerichtet hätten. Drittens könne dasselbe Bild von der Einheit dazu dienen, umgekehrt die selbständigen Künstler und Publizisten zur Finanzierung etwaiger Versicherungslasten ihrer Auftraggeber zu verpflichten. Schließlich versage auch der als Verstärkung gedachte zusätzliche Hinweis auf längerfristige Beziehungen, weil diese über den Grad der wechselseitigen Abhängigkeit der Beteiligten nichts besagten.

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergebe sich auch nicht aus seiner Kompetenz zur Regelung der öffentlichen Fürsorge gemäß Art. 74 Nr. 7 GG. Die Sachregelung als solche, die der Regelung der Künstlersozialabgabe vorausgehe und der die Abgabenregelung diene, sei eine sozialversicherungsrechtliche, nicht aber eine fürsorgerechtliche. Sozialversicherung und öffentliche Fürsorge seien zwei spezifische Kompetenzbereiche, die gerade wegen ihrer Spezialität eine Auslegung verlangten, die Überschneidungen vermeide.

Auch der Kompetenztitel Recht der Wirtschaft in Art. 74 Nr. 11 GG stehe für eine solche unselbständige Abgabe nicht zur Verfügung, die mit einer nichtwirtschaftlichen Sachregelung gekoppelt sei. Es müsse zwischen solchen Abgaben, die auf die Lenkung und Ordnung der Wirtschaft abzielten, und anderen, die nur zwangsläufig (d. h. weil sie selbst eine wirtschaftsrelevante Maßnahme darstellten) die Wirtschaft berührten, unterschieden werden.

Soweit die Künstlersozialabgabe darauf ziele, die Bevorzugung der Nichtversicherten, daher an sich billigeren Künstler und Publizisten durch die Auftraggeber zu erschweren, unterscheide sie sich allerdings vordergründig nicht von sonstigen Lenkungsabgaben: Die Abgabe suche die Auftraggeber finanziell zu überreden, Versicherte und Nichtversicherte gleich zu behandeln. In diesem Sinne wäre etwa § 113 AVG als Recht der Wirtschaft zu qualifizieren. Dies setze aber voraus, daß die Erzielung von Einnahmen in den Hintergrund trete. Davon könne bei der Künstlersozialabgabe keine Rede sein.

Auch eine Zuständigkeit des Bundes kraft Sachzusammenhangs sei nicht gegeben. Sie schaffe nicht Ersatzzuständigkeiten für die Fälle, in denen dem Gesetzgeber die Kompetenz zur

Regelung der Hauptmaterie fehle, sondern diene lediglich der kompetenziellen Abrundung einer für die Hauptregelung gegebenen Kompetenz.

Als kompetenzwidrig erlassene Norm verletze das Künstlersozialversicherungsgesetz also – mindestens soweit die Abgabe betroffen sei – das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 2 Abs. 1 GG.“⁶

Ferner trugen die Beschwerdeführer vor: „Da im vorliegenden Fall ein sozialversicherungsrechtlicher Beitrag nicht angenommen werden könne, müsse die Künstlersozialabgabe sich allen Kriterien stellen, die das Bundesverfassungsgericht für zulässige Sonderabgaben verlange. Die Gruppe der Zahlungspflichtigen sei nicht homogen, denn branchentypische, strukturbedingte, organisatorische und quantitative Unterschiede in der Gruppe der Vermarkter könnten durch die Bereichsdifferenzierung des Gesetzes nur vermindert, nicht aber beseitigt werden. Erst recht kollidiere die Künstlersozialabgabe mit dem Erfordernis spezifischer, materieller Sachnähe und besonderer Gruppenverantwortung. Selbst unter Einrechnung der Bereichsdifferenzierung lasse sich nicht einmal für jene Abgabepflichtigen, bei denen tatsächlich von einer sozialen Pflichtigkeit im Verhältnis zu dem Versicherten gesprochen werden könne, behaupten, daß sie dem versicherungsrechtlichen Zweck der Abgabe „evident“ näher stünden als die Allgemeinheit. Die Künstlersozialabgabe sei auch nicht primär gruppennützig, sondern typisch fremdnützig. Das allgemeine Interesse an sozialer Sicherung der betroffenen Künstler und Publizisten ergebe noch kein primäres Gruppeninteresse. Der Mangel der Gruppennützigkeit der Abgabe werde auch nicht etwa dadurch behoben, daß § 32 KSVG die Möglichkeit vorsehe, Ausgleichsvereinigungen zu bilden. Durch solche Ausgleichsvereinigungen würden nur die internen Abgabepflichten der einzelnen Verpflichteten mehr oder weniger verschoben.“⁷

Stellungnahmen im Verfahren:

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Zur fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes und zu der hiermit im Zusammenhang stehenden Frage, ob das Künstlersozialversicherungsgesetz dem „Recht der Sozialversicherung“ zuzurechnen sei, nahm der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wie folgt Stellung: „Nach Auffassung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung trifft das Künstlersozialversicherungsgesetz insoweit sozialversicherungsrechtliche Regelungen, als es bestimmt, daß selbständige Künstler und Publizisten in der Rentenversicherung der Angestellten und in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind, als es weiter Ausnahmen davon vorsieht und schließlich die Rechte und Pflichten der Versicherten gegenüber den Versicherungsträgern einerseits und der Künstlersozialkasse andererseits im einzelnen festlegt. Zur Frage, ob Sozialversicherung im Sinne von Art. 74 Nr. 12 GG auch der Teil des Künstlersozialversicherungsgesetzes sei, der die Künstlersozialabgabe regelte (§§ 23 ff. KSVG) gibt die Stellungnahme die in der Sache unterschiedlichen Äußerungen der Professoren Krause, Lerche, Selmer und Zacher bei der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 18. März 1981 wieder (vgl. Beigabe 1 zum Stenographischen Protokoll der 6. Sitzung des Ausschusses in der 9. Wahlperiode), ohne dazu selbst eine Auffassung vorzutragen.“⁸

⁶ BVerfGE 75, 108 II, 117 ff.

⁷ BVerfGE 75, 108 II, 124 f.

⁸ BVerfGE 75, 108 II, 129 f.

Bayerischer Ministerpräsident: Der Bayerische Ministerpräsident vertrat die Auffassung, dass die Künstlersozialabgabe nicht dem „Recht der Sozialversicherung“ zuzurechnen sei und sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hinblick auf die Künstlersozialabgabe nicht aus Art. 74 Nr. 12 GG ergäbe. Dies begründete er wie folgt: „Die Künstlersozialabgabe sei auch kein sozialversicherungsrechtlicher Beitrag, der Art. 74 Nr. 12 GG zugeordnet werden könne. Grundsätzlich müsse noch eine Verbindung zwischen Beitragspflicht zur Sozialversicherung und Versicherungsschutz bestehen, der Sozialversicherungsbeitrag dürfe also nicht in eine vor allem der sozialen Umverteilung dienende Abgabe übergehen. Das Junktim zwischen Beitragspflicht und Versicherungsschutz sei bisher nur im Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (oder arbeitgeberähnlichen Kreisen) durchbrochen worden. Es bestünden schon erhebliche Zweifel, ob freischaffende Künstler und Publizisten, deren besondere Merkmale die Individualität, Unabhängigkeit und Freiheit seien, als Arbeitnehmer oder arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des Kompetenzbegriffs „Sozialversicherung“ anzusehen seien. Jedenfalls sei eine den Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers rechtfertigende arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht eines Vermarkters gegenüber einem Künstler oder Publizisten nicht erkennbar.“⁹

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger vertrat die Auffassung, dass der Bund über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfüge. Er begründete seine Auffassung wie folgt: „die Einbeziehung der selbständigen Künstler und Publizisten in die Sozialversicherung [ist] verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die von ihnen zu zahlenden Beitragsanteile stünden denjenigen gleich, die von versicherungspflichtigen Arbeitnehmern in anderen Zweigen der Sozialversicherung bezahlt würden. Soweit die Künstlersozialabgabe auf Entgelte erhoben werde, die versicherungspflichtigen Künstlern und Publizisten zugeflossen seien, finde sie ihre verfassungsrechtliche Legitimation in denselben Grundsätzen, die der Erhebung des Arbeitgeberanteils am Sozialversicherungsbeitrag zugrunde lägen. Soweit der Abgabenbelastung Entgelte zugrunde lägen, die an nichtversicherungspflichtige Künstler und Publizisten gezahlt worden seien, sei die Künstlersozialabgabe Sonderabgabe. Ihre Erhebung sei gerechtfertigt, weil sie verhindere, daß aus der Begründung und Ausgestaltung der Versicherungspflicht Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere Konkurrenz Nachteile für die Versicherten entstünden.

a) Die Abgabe auf Entgelte an versicherte Künstler und Publizisten stehe dem herkömmlichen Arbeitgeberanteil am Sozialversicherungsbetrag gleich. Dieser sei ökonomisch als Lohnbestandteil anzusehen. Der Gleichstellung beider Abgaben in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht könne nicht entgegengehalten werden, daß Dritte zur Finanzierung der Sozialversicherung nur dort herangezogen werden dürften, wo zwischen ihnen und versicherten Personen ein Arbeitsverhältnis bestehe, das sie zur Fürsorge für die Versicherten verpflichte. Einen solchen Grundsatz kenne das geltende Sozialversicherungsgesetz nicht. Vielmehr kenne das Sozialversicherungsrecht bereits Sozialversicherungsbeiträge von Vermarktern, die das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses nicht voraussetzten: Gemäß § 12 SGB IV seien auch die Auftraggeber von Hausgewerbetreibenden und Heimarbeitern verpflichtet, sich an den Sozialversicherungsbeiträgen letzterer zu beteiligen, obwohl insoweit ein – durch die

⁹ BVerfGE 75, 108 II, 134 f.

persönliche Abhängigkeit des Arbeitleistenden charakterisiertes – Beschäftigungsverhältnis nicht bestehe. Die Vermarkter künstlerischer und publizistischer Werke und Leistungen machten sich, ebenso wie die „Arbeitgeber“ von Hausgewerbetreibenden und Heimarbeitern, die Erwerbsarbeit anderer planmäßig zunutze und setzten deren Ergebnisse auf dem Markt um.

Daß der Gesetzgeber die Vermarkter wie die Arbeitgeber als Mittler zwischen Arbeitsleistung und Markt mit Sozialabgaben belaste, sei eben wegen ihrer Mittlerfunktion und ihrer Möglichkeiten, diese Abgaben auf den Markt abzuwälzen, sachgerecht und keineswegs willkürlich. Auf die in diesem Zusammenhang diskutierte Frage, ob selbständige Künstler und Publizisten als „arbeitnehmerähnliche Personen“ anzusehen seien, komme es daher nicht an.

b) Mit der Künstlersozialabgabe auf nicht versicherte Entgelte solle verhindert werden, daß durch die Begründung und Ausgestaltung der Versicherungspflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Würden die Entgelte, die Vermarkter an nichtversicherungspflichtige Künstler und Publizisten zahlten, nicht mit der Abgabe belastet, so käme es zu einer doppelten Marktverzerrung: Vermarkter, die mit nichtversicherungspflichtigen Künstlern und Publizisten kontrahierten, hätten Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Vermarktern; versicherungspflichtige Künstler und Publizisten hätten Wettbewerbsnachteile gegenüber solchen, die der Versicherungspflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz nicht unterlägen. Die Künstlersozialabgabe verfolge das Ziel, Gleichheit dort wiederherzustellen, wo sie infolge der – gerechtfertigten – Begründung und Ausgestaltung der Versicherungspflicht, d. h. infolge einer staatlichen Marktintervention bedroht sei. Durch die Erhebung der Künstlersozialabgabe auch auf die an nichtversicherungspflichtige Künstler und Publizisten ausgezahlten Entgelte werde lediglich eine weder beabsichtigte noch gerechtfertigte Sonderbegünstigung der Vermarkter abgeschöpft.

Die Künstlersozialabgabe könne nicht dem „Maschinenbeitrag“ gleichgestellt werden, der auf eine allgemeine „Umbasierung“ der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge ziele. Die bisherige, einkommensbezogene Beitragsbemessung solle – ganz oder teilweise - durch eine Bemessung ersetzt werden, die sich an der Wertschöpfung der Unternehmen orientiere. Mit der Künstlersozialabgabe hingegen werde nicht die „Produktion“ oder die Wertschöpfung der Vermarkter zum Maßstab von Sozialabgaben gemacht, sondern lediglich eine konkrete Sonderbegünstigung abgeschöpft, die einzelnen Vermarktern andernfalls aufgrund der differenzierten Regelung der Versicherungspflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz zufließen würde.“¹⁰

Gewerkschaft Kunst: Nach Auffassung der Gewerkschaft Kunst sei das Künstlersozialversicherungsgesetz dem „Recht der Sozialversicherung“ zuzurechnen und ergäbe sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im vorliegenden Fall aus Art. 74 Nr. 12 GG. Dies wird wie folgt begründet: „die soziale Lage der Künstler und Publizisten [sei] dadurch gekennzeichnet, daß sie ausschließlich auf die Vermarktung ihrer Werke und Leistungen angewiesen seien, so daß in der Regel eine lebenslange Abhängigkeit von den Vermarktern bestehe. Nach wie vor erreiche das Durchschnittseinkommen eines selbständigen Künstlers oder Publizisten nur etwa die Hälfte des allgemeinen Durchschnittseinkommens. Ein großer Teil der Künstler und Publizisten erreiche nur einen Lebensstandard, der unterhalb der Armutsgrenze liege.

¹⁰ BVerfGE 75, 108 II, 137 ff.

Berücksichtige man, daß die Vermarkter infolge ihrer überlegenen ökonomischen Stellung die maßgeblichen Strukturmerkmale des Kulturmarktes einseitig festlegten, so werde deutlich, daß die Stellung der Vermarkter bei der Verbreitung von Kunst und Literatur eine soziale Einstandspflicht geradezu aufdränge. Die Entgelte, die den Künstlern und Publizisten bezahlt würden, seien keineswegs marktgerecht, sondern Ergebnis eines einseitig strukturierten Käufermarktes.

Von grundlegender Bedeutung für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sei die Tatsache, daß die Künstlersozialabgabe in die Haushalte der Träger der Kranken- und Rentenversicherung fließe und ausschließlich zur Finanzierung der Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten diene. Schon diese eindeutige Mittel-Zweck-Relation präge den sozialversicherungsrechtlichen Charakter der Künstlersozialabgabe. Das Künstlersozialversicherungsgesetz entspreche in seinen wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Bewältigung seiner Durchführung, dem Bild, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt sei.¹¹

Ferner vertrat die Gewerkschaft Kunst die Auffassung, dass das „Sozialversicherungsrecht [...] vom Prinzip des sozialen Ausgleichs getragen [werde]. Entscheidend für die soziale Einstandspflicht der Vermarkter sei, daß sie eine Schlüsselposition bei der Vermittlung von Kunst und Publizistik einnehmen. Es wäre nicht gerechtfertigt, die Allgemeinheit mit Leistungen zu belasten, deren Äquivalent in spezifischem Maße den Vermarktern zugute komme.“¹²

Industriegewerkschaft Druck und Papier: Nach Auffassung der Industriegewerkschaft Druck und Papier sei die Künstlersozialabgabe dem „Recht der Sozialversicherung“ zuzurechnen und ergäbe sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes daher im Hinblick auf die Künstlersozialabgabe aus Art. 74 Nr. 12 GG. Dies folgt aus folgender Stellungnahme, die sich dem Beschluss entnehmen lässt: „Die Industriegewerkschaft Druck und Papier verweist in ihrer Stellungnahme darauf, daß der Gesetzgeber mit dem Künstlersozialversicherungsgesetz nicht schlechthin rechtspolitisches Neuland betreten habe. Bereits mit § 12a Tarifvertragsgesetz sei im Kontext des Arbeitsrechts die Fiktion brüchig geworden, „Freie“ seien Unternehmer. Die freien Künstler verfügten nur über minimale Teile der für eine existenzsichernde Tätigkeit erforderlichen Produktionsmittel. Sie seien damit gezwungen, ihre Arbeitsergebnisse einem Verwerter zur Verfügung zu stellen, der über die erforderlichen Produktionsanlagen verfüge. Ein Schriftsteller könne von der Veräußerung von Manuskripten, die er auf der eigenen Schreibmaschine erstellt habe, nicht leben; erst die Vervielfältigung und Verbreitung seines Werkes mit den Hilfsmitteln eines Verlages gewährleiste eine – halbwegs – existenzsichernde Nutzung.

Zwischen selbständigen Künstlern und Publizisten einerseits und Verwertern andererseits bestehe ein umfassendes Aufeinanderangewiesensein. Ein Verlag ohne Autor sei ebensowenig existenzfähig wie ein Autor ohne Verleger. Bereits daraus entstehe ein Solidarusammenhang, der von der Sache her die Künstlersozialabgabe rechtfertige. Dieser Zusammenhang könne im Einzelfall dadurch als brüchig erscheinen, daß selbständige Künstler und Publizisten ihre Arbeitsleistung für unterschiedliche Verwerter erbrächten; beseitigt werde er dadurch jedoch nicht, soweit es um eine Betrachtung auf der Gruppenebene gehe.

¹¹ BVerfGE 75, 108 II, 140.

¹² BVerfGE 75, 108 II, 141.

Zur Rüge der Beschwerdeführer, bei der Künstlersozialabgabe fehle es an der nach den „Strukturmerkmalen“ der Sozialversicherung erforderlichen Individualisierung und Kongruenz, argumentiert die Gewerkschaft Druck und Papier in gleicher Richtung wie die Gewerkschaft Kunst. Sie macht ferner geltend, die gesetzliche Ausgestaltung der Künstlersozialabgabe führe vor allem dazu, daß sie die Konkurrenzsituation bei selbständigen Künstlern und Publizisten nicht zu Lasten Versicherungspflichtiger verändere. Es sei nicht zu übersehen, daß gerade Schulbuch-, Fach- und wissenschaftliche Verlage einen Großteil ihres Angebots mit Werken „nebenberuflicher“ Urheber abdeckten. Mit „Freizeitautoren“ könnten aber selbständige Autoren und Publizisten kaum noch konkurrieren; die im Bereich fachlicher oder wissenschaftlicher Literatur bezahlten Honorare würden nicht mehr im entferntesten ausreichen, die Existenz der Autoren zu sichern. In Teilbereichen habe also schon in der Vergangenheit für selbständige Künstler und Publizisten ein vernichtender Verdrängungswettbewerb mit „Freizeit- und Hobbyurhebern“ stattgefunden; da dies geschehen sei, und folglich dort auch keine existenzsichernden Honorare mehr bezahlt zu werden brauchten, werde nun auch noch die Erhebung einer Künstlersozialabgabe auf die ausbezahlte Honorarsumme für verfassungswidrig erklärt.“¹³

Übrige Stellungnahmen: In den übrigen Stellungnahmen wird die Auffassung vertreten, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz dem „Recht der Sozialversicherung“ zuzurechnen sei und sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im vorliegenden Fall aus Art. 74 Nr. 12 GG ergäbe. Dies ergibt sich aus folgenden Ausführungen: „In den übrigen Stellungnahmen wird ebenfalls auf die schlechte soziale Situation der selbständigen Künstler und Publizisten sowie ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von den Vermarktern hingewiesen. Eine Individualisierung in der Künstlersozialabgabe werde angesichts der im Markt bestehenden Kräfteverhältnisse unweigerlich dazu führen, daß entweder die Honorare der Künstler um den Sozialabgabeanteil des Vermarkters gekürzt oder solche Künstler, die Arbeitgeberanteile beanspruchten, aus dem Markt gedrängt würden. Ein gutes Beispiel für diesen Mechanismus biete das Schicksal des Folgerechts gemäß § 26 Urhebergesetz. Es gebe bildenden Künstlern einen Vergütungsanspruch gegen Kunsthändler, die einen Weiterverkauf eines Kunstwerks tätigten: Der Künstler habe Anspruch auf 5 v. H. des Veräußerungserlöses, der Kunsthändler sei einer Verwertungsgesellschaft, nicht aber dem Künstler selbst gegenüber auskunftspflichtig. Das Folgerecht sei im Jahre 1965 in das Urheberrecht eingeführt und 1972 modifiziert worden. In den folgenden Jahren seien diejenigen Künstler, die über die Verwertungsgesellschaft Bild-Kunst ihren Folgerechtsanteil geltend gemacht hätten, aufgrund eines organisierten Boykotts der Galerien und Versteigerer aus dem Kunstmarkt gedrängt worden; dieser Umstand sei durch eine Fülle von Material belegt worden. Er habe dazu geführt, daß die bildenden Künstler in ihren großen Mehrheit dazu gezwungen gewesen seien, auf die Durchsetzung des Folgerechtsanspruchs zu verzichten, um ihre Marktchancen nicht zu verlieren. Erst der Abschluß eines Pauschalvertrages zwischen der Verwertungsgesellschaft Bild-Kunst und den Organisationen des Kunsthandels im Jahre 1980 habe dazu geführt, daß die Folgerechte nunmehr ohne Beeinträchtigung der Künstler wahrgenommen werden könnten. Der Kunsthandel habe sich nach seinen Erfahrungen mit dem Folgerecht im Hinblick auf eine Gesamtregelung für Folgerecht und Künstlersozialabgabe bereits im Jahre 1980 bereit erklärt, eine Ausgleichsvereinigung nach §

¹³ BVerfGE 75, 108 II, 142 f.

32 KSVG zu bilden, und entrichte im Rahmen dieser Ausgleichsvereinigung seinen Abgaben.“¹⁴

Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts: Im Hinblick auf die Frage der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im vorliegenden Fall aus Art. 74 Nr. 12 GG ergäbe.¹⁵ Es führt hierzu aus: „Das Künstlersozialversicherungsgesetz ist dem „Recht der Sozialversicherung“ zuzurechnen.

[...]. Der Begriff „Sozialversicherung“ ist in Art. 74 Nr. 12 GG als weitgefaßter „verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff“ zu verstehen. Er umfaßt alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt. Neue Lebenssachverhalte können in das Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden, wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die „klassische“ Sozialversicherung geprägt ist. Zur Sozialversicherung gehört jedenfalls die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit [...]. Die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage gehört nicht zum Wesen der Sozialversicherung. Außer dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten ist die Art und Weise kennzeichnend, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt wird; Träger der Sozialversicherung sind selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge der „Beteiligten“ aufbringen [...].

Beteiligter in diesem Sinne ist allerdings nicht einfach jeder, den der Gesetzgeber mit einer Abgabe belegt, deren Aufkommen zur Finanzierung von Sozialleistungen verwandt wird. Die Heranziehung nicht selbst Versicherter als Beteiligter bedarf vielmehr eines sachorientierten Anknüpfungspunktes in den Beziehungen zwischen Versicherten und Beitragspflichtigen, der diese Heranziehung nicht außerhalb der Vorstellungen liegend erscheinen läßt, von denen die Sozialversicherung in ihrem sachlichen Gehalt bestimmt wird. Auch das gehört zum „verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff“ der Sozialversicherung.

[...] Das bedeutet allerdings nicht, daß der Gesetzgeber kompetenzrechtlich Sozialversicherungsbeiträge nur unter den Voraussetzungen auferlegen darf, die das Bundesverfassungsgericht zuletzt in BVerfGE 67, 256 [274 ff.] für Sonderabgaben dargelegt hat; Sozialversicherungsbeiträge sind keine Sonderabgaben im Sinne dieser Rechtsprechung. Sonderabgaben werden nicht aus einer eigenen Abgabenkompetenz erhoben, sondern unter Inanspruchnahme von Kompetenzen zur Regelung bestimmter Sachmaterien, die ihrer Art nach nicht auf Abgabenerhebung bezogen sind. Deshalb ist bei ihnen aus *kompetenzrechtlichen* Gründen eine materielle Begrenzung geboten, um die detaillierten Regelungen des Grundgesetzes zur Besteuerungskompetenz und der bundesstaatlichen Finanzverfassung vor einer Aushöhlung zu bewahren [...]. Die Gefahr der Aushöhlung besteht insbesondere dann, wenn die Sonderabgaben unter Berufung auf Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ausgedehnt und so ausgestaltet werden, daß sie an die Stelle von Steuern treten können. Wegen dieser Konkurrenz versagt es das Grundgesetz dem Gesetzgeber kompetenzrechtlich, Sonderabgaben zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens zu erheben und das Aufkommen aus derartigen Abgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben

¹⁴ BVerfGE 75, 108 II, 143 f.

¹⁵ BVerfGE 75, 108 II, 146.

zu verwenden. Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabenaufkommen muß gruppennützig verwendet werden.

Demgegenüber ist die Kompetenz aus Art. 74 Nr. 12 GG, die dem Bund das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung einräumt, bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung, mithin die Erhebung von Sozialversicherungsabgaben, gerichtet. Zu dem bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohenden Konflikt mit den Regelungen der Finanzverfassung kann es hier nicht kommen. Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen. Soweit gesetzgeberische Regelungen sich sachlich-gegenständlich im Kompetenzbereich Sozialversicherung halten [...], sind kompetenzrechtlich auch die zur Finanzierung der Sozialversicherung getroffenen Regelungen unbedenklich. Weitergehende Begrenzungen sind aus Kompetenzgründen weder erforderlich noch angezeigt.

[...] Das Künstlersozialversicherungsgesetz und insbesondere seine Vorschriften über die Erhebung der Künstlersozialabgabe gehören zum „Recht der Sozialversicherung“ im Sinne von Art. 74 Nr. 12 GG.

Das Gesetz regelt die Versicherung selbständiger Künstler und Publizisten in der Rentenversicherung der Angestellten und in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 1 KSVG). Rentenversicherung und Krankenversicherung betreffen ein „klassisches“ Risiko der Sozialversicherung, nämlich die Vorsorge gegenüber Alter und Krankheit. Indem die selbständigen Künstler und Publizisten in die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden, ändert sich auch nichts daran, daß diese Versicherungen der gemeinsamen Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit dienen: Träger der Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten sind die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sowie die gesetzliche Krankenkasse und Ersatzkassen; die Mittel für die Versicherung nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz werden durch Beitragsanteile der Versicherten zur einen Hälfte, durch die Künstlersozialabgabe und durch einen Zuschuß des Bundes zur anderen Hälfte aufgebracht (§ 10 KSVG). Zur Zahlung der Künstlersozialabgabe verpflichtet sind die sogenannten Vermarkter im Sinne von § 24 KSVG. Deren Heranziehung als Beteiligte weist – ungeachtet der noch zu erörternden Frage ihrer materiell-rechtlichen Zulässigkeit – aufgrund der in der Lebenswirklichkeit bestehenden wechselseitigen Angewiesenheit von Künstlern und Publizisten auf der einen, ihrer Vermarkter auf der anderen Seite sowie den zwischen ihnen feststellbaren integrierten Arbeits- und auch Verantwortlichkeitszusammenhängen jedenfalls einen Anknüpfungspunkt auf, der nicht außerhalb der Vorstellungen liegt, von denen die Sozialversicherung in ihrem sachlichen Gehalt bestimmt wird. Die Höhe der Künstlersozialabgabe hängt allein von der Höhe der von den Versicherten gezahlten Beträge ab (§ 26 Abs. 1 Satz 1 KSVG). Die Künstlersozialabgabe dient auch nicht der Finanzierung

allgemeiner Staatsaufgaben, sondern deckt ein Drittel der aus der Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten erwachsenden Kosten ab.“¹⁶

B. Die Zustimmungsbefähigung des Künstlersozialversicherungsgesetzes

I. Zu den Kontroversen über die Grundlagen der Finanzierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes bis zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Künstlersozialversicherungsgesetz

Die Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes umfasst ferner die Frage der Zustimmungsbefähigung des Künstlersozialversicherungsgesetzes.

Diese Frage wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Künstlersozialversicherungsgesetzentwurf aus dem Jahre 1979 kontrovers diskutiert. In diesem Gesetzgebungsverfahren war der Bundesrat der Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz seiner Zustimmung bedürfe, wohingegen die Bundesregierung diese Auffassung nicht teilte. Im Einzelnen ist dazu das Folgende darzustellen:

Aus der Begründung der Stellungnahme des Bundesrates zu den Eingangsworten, die seiner Auffassung nach wie folgt zu fassen gewesen seien "Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:", ergibt sich, dass der Bundesrat das Künstlersozialversicherungsgesetz nach Artikel 84 Abs. 1 GG für zustimmungsbefähigt hielt, weil die „Zuweisung einer neuen Berufsgruppe [...] einen neuen Aufgabenbereich für die Krankenversicherungsträger, soweit sie Landesbehörden sind, mit sich [bringt]. Dies ergibt sich insbesondere aus den erheblichen Änderungen im Recht der Krankenversicherung für den besonderen Personenkreis der Künstler, die der Gesetzentwurf bestimmt. Die Durchführung des Gesetzes durch die landesunmittelbaren Krankenversicherungsträger steht daher einer Regelung über die Einrichtung von Behörden gemäß Art. 84 Abs. 1 GG gleich.“¹⁷

Die Bundesregierung teilte diese Auffassung nicht und hielt das Künstlersozialversicherungsgesetz nicht gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG für zustimmungsbefähigt. Sie äußerte sich zu der obigen Stellungnahme des Bundesrates wie folgt und begründete in ihrer Gegenäußerung auch ihre Auffassung: „Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates zur Zustimmungsbefähigung des Gesetzes nicht. Die Ausdehnung der für selbständige Musiker, Artisten und Musiklehrer bereits bestehenden Krankenversicherungspflicht auf alle selbständigen Künstler und Publizisten stellt für die Krankenversicherungsträger keinen neuen Aufgabenbereich dar. Soweit der Entwurf Besonderheiten im Recht der Krankenversicherung für den genannten Personenkreis vorsieht, obliegt deren Durchführung nicht den Krankenversicherungsträgern, sondern der Künstlersozialkasse. Die Durchführung des Gesetzes durch die landesunmittelbaren

¹⁶ BVerfGE 75, 108 II, 146 ff.

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 8/3172, S. 29.

Krankenversicherungsträger steht deshalb einer Regelung über die Einrichtung von Behörden gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht gleich.“¹⁸

Konsequenterweise nahm der Bundesrat zu § 26 Abs. 3, § 28 Satz 3, § 34 Abs. 2, § 47 Satz 1 und § 49 Nr. 5 in § 126a Abs. 4 Satz 2 AVG derart Stellung, dass in diesen jeweils nach dem Wort "Rechtsverordnung" die Worte einzufügen seien ", die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf(,)". Er begründete seine Stellungnahme wie folgt: „Folge nach Feststellung der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes. Die Verordnungsermächtigungen in den angeführten Vorschriften betreffen keine Regelungen, die von den Ländern auszuführen sind. Daher ist es nicht erforderlich, daß der Bundesrat diesen Rechtsverordnungen zustimmt.“¹⁹

Die Bundesregierung folgte, ebenfalls konsequenterweise, diesem Vorschlag nicht und begründete dies wie folgt: „Da das Gesetz entgegen der Auffassung des Bundesrates nicht zustimmungspflichtig sein wird, bedarf es der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einfügung nicht.“²⁰

Ferner nahm der Bundesrat zu § 48 Nr. 7 derart Stellung, dass in diesem in § 318d Satz 2 RVO nach dem Wort "Rechtsverordnung" die Worte einzufügen seien "mit Zustimmung des Bundesrates". Er begründete seine Stellungnahme wie folgt: „Folge der Feststellung der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes. Die zu erlassende Rechtsverordnung betrifft die Meldungen an die zuständigen (landesunmittelbaren) Krankenkassen und ist daher für die Ausführung des Gesetzes durch diese von erheblicher Bedeutung. Es ist daher klarzustellen, daß die auf Grund dieser Ermächtigung zu erlassende Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“²¹

Auch diesem Vorschlag stimmte die Bundesregierung nicht zu und begründete dies wie folgt: „Auch die Rechtsverordnung nach § 48 Nr. 7 des Entwurfs (§ 318 d Satz 2 RVO) ist nicht an die Zustimmung des Bundesrates gebunden, weil sie ihre Grundlage in einem zustimmungsfreien Bundesgesetz haben wird und keine von den Ländern auszuführenden Regelungen, sondern Meldungen betrifft, die von der Künstlersozialkasse als einer Einrichtung des Bundes vorzunehmen sind.“²²

Aber auch hiernach hielt der Bundesrat an seiner Auffassung fest, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz zustimmungsbedürftig sei.²³

Die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes blieb im Gesetzgebungsverfahren zum Künstlersozialversicherungsgesetz vom 27.07.1981 strittig.

Den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass die Empfehlungen der Ausschüsse im Falle des Bundesrates dahin gingen, dem Bundesrat zu empfehlen, festzustellen, dass das

¹⁸ BT-Drs. 8/3172, S. 30.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 8/3172, S. 29.

²⁰ BT-Drs. 8/3172, S. 30.

²¹ Vgl. BT-Drs. 8/3172, S. 29.

²² BT-Drs. 8/3172, S. 30.

²³ Vgl. BR-Drs. 420/80 (Beschluß).

Künstlersozialversicherungsgesetz gemäß Artikel 84 Absatz 1 GG, Artikel 87 Absatz 3 GG und Artikel 105 Absatz 3 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf.²⁴

Die Begründung für die Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Artikel 84 Absatz 1 GG lautete:

„Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich aus folgenden Gründen:

(a) Zur Einrichtung einer Behörde gehören neben den Regelungen über den Aufbau der Behörde, ihrer Ressortzugehörigkeit, ihres Sitzes, ihrer Ausstattung usw. auch Regelungen über die Zuweisung von Aufgaben und die Abgrenzung der Zuständigkeiten. Damit erfaßt Art. 84 Abs. 1 GG neben Entscheidungen über die Existenz einer einzelnen Behörde auch Entscheidungen über ihr näheres Aussehen im eben erläuterten Sinne. Wird einer bestimmten Landesbehörde durch Bundesgesetz eine neue Aufgabe zugewiesen, bedarf das Bundesgesetz wegen dieser Aufgaben- und Zuständigkeitsbestimmung der Zustimmung des Bundesrates. Durch die konkrete Zuweisung einer Aufgabe auf eine bestimmte Landesbehörde regelt der Bundesgesetzgeber verbindlich die an sich den Ländern vorbehaltene Entscheidung über Verwaltungszuständigkeit. Ein entsprechendes Gesetz enthält mehr als nur das bloße Auslösen eines Verwaltungshandelns durch die Länder. Da im vorliegenden Gesetz die der Verwaltungsebene der Länder zuzurechnenden Krankenkassen zur Ausführung herangezogen werden, bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 84 Abs. 1 GG.“²⁵

Dies war die Empfehlung des Finanzausschusses. Bei Annahme dieser Empfehlung sollte die folgende Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik entfallen:

„(b) Die Durchführung des Gesetzes durch die landesunmittelbaren Krankenversicherungsträger steht einer Regelung über die Einrichtung von Behörden gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes gleich. Die Zuweisung der neuen Berufsgruppe der selbständigen Künstler und Publizisten bringt einen erheblichen neuen Aufgabenbereich für die Krankenversicherungsträger mit sich. Dies ergibt sich auch aus dem Umfang der notwendigen Verwaltungsarbeit und den Änderungen im Recht der Krankenversicherung für den besonderen Personenkreis der Künstler.“²⁶

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik empfahl ferner das Folgende:

„(c) Das Gesetz ist zustimmungsbedürftig nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, da es Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthält, die von den landesunmittelbaren Krankenversicherungsträgern durchzuführen sind. Die Künstlersozialkasse ist nach dem Gesetz nicht selbst Versicherungsträger, sondern Beitragsschuldner gegenüber der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und den Krankenversicherungsträgern. In § 49 Nr. 9 Buchst. b - § 393 Abs. 2 RVO – ist ergänzend zur materiellen Beitragspflicht (§ 49 Nr. 8 - § 381 b RVO –) das Beitragsverfahren geregelt, das als Verwaltungsverfahren zwischen der Künstlersozialkasse und den Krankenversicherungsträgern durchzuführen ist (Abschlagszahlungen). Gleiches hätte auch für die Regelung des Meldeverfahrens

²⁴ BR-Drs. 246/1/81, S. 1.

²⁵ BR-Drs. 246/1/81, S. 2.

²⁶ BR-Drs. 246/1/81, S. 2.

einschließlich der Ermächtigung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, durch Rechtsverordnung Art, Form, Inhalt und Zeitpunkt der Meldungen der Künstlersozialkasse an die Krankenkassen zu bestimmen, gegolten (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – II. BVf 3/77 – NJW 1981, S. 329/336). Diese ursprünglich in § 49 Nr. 7 - § 318 d RVO – des Entwurfs enthaltene Regelung wurde aber während der Bundestagsberatungen als entbehrlich gestrichen.“²⁷

Der Rechtsausschuss empfahl das Folgende:

„(d) Das Gesetz regelt in § 49 Nr. 11 - § 505 Abs. 1 Satz 1 RVO – in Verbindung mit § 51 auch Zuständigkeiten von Ersatzkassen der Krankenversicherung, die landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind.“²⁸

Die Begründung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik für die Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Artikel 87 Absatz 3 GG lautete:

„(e) Die Zustimmungsbedürftigkeit folgt aus Artikel 87 Abs. 3 des Grundgesetzes. Die Künstlersozialkasse – sie ist selbst nicht Versicherungsträger im Sinne des Artikels 87 Abs. 2 des Grundgesetzes – ist als neue Bundesoberbehörde anzusehen, deren Errichtung ohne Zustimmung des Bundesrates nicht möglich ist. Selbständige Bundesoberbehörden können ohne Zustimmung des Bundesrates nur errichtet werden, wenn die Aufgaben der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können (BVerfGE 14, 197, 211). Die Künstlersozialkasse kann ihre Aufgaben nur in Zusammenarbeit mit den landesunmittelbaren Krankenversicherungsträgern erfüllen. Sie ist Einzugsstelle und Beitragsschuldner auch für die landesunmittelbaren Krankenversicherungsträger, während diese selbst Leistungsträger gegenüber den Versicherten bleiben (aus diesem Grunde muß das Gesetz zwangsläufig auch eine Regelung des Verfahrens zwischen der Künstlersozialkasse und den Versicherungsträgern enthalten, die das Gesetz nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zustimmungspflichtig macht.“²⁹

Die folgende Empfehlung des Finanzausschusses sollte bei Annahme der soeben wiedergegebenen Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik entfallen:

„(f) Die Künstlersozialkasse soll als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden. Da die Künstlersozialkasse lediglich Hilfsdienste für die Sozialversicherungsträger zu leisten hat, ist sie selbst kein sozialer Versicherungsträger im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG. Als selbständige Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG bedarf ihre Errichtung der Zustimmung des Bundesrates, weil die Aufgaben der Künstlersozialkasse nicht ohne die Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder (hier: der der Verwaltungsebene der Länder zuzurechnenden Krankenversicherungsträger) wahrgenommen werden können (BVerfGE 14, 197, 211). Nur über (gegenseitige) Meldungen

²⁷ BR-Drs. 246/1/81, S. 3.

²⁸ BR-Drs. 246/1/81, S. 3.

²⁹ BR-Drs. 246/1/81, S. 4.

von Versichertendaten, die zu diesem Zweck ermittelt werden müssen, ist eine sinnvolle Aufgabenerfüllung möglich.“³⁰

Die Begründung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik für die Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Artikel 105 Absatz 3 GG lautete:

„(g) Das Gesetz ist zustimmungsbedürftig nach Artikel 105 Abs. 3 des Grundgesetzes. Die Künstlersozialabgabe ist kein sozialversicherungsrechtlicher Beitrag, sondern wesensmäßig eine Steuer im Sinne der Artikel 105, 106 des Grundgesetzes, die ihrem materiellen Gehalt nach den Realsteuern (Lohnsummensteuer) zuzuordnen ist. Sie dient der Finanzierung allgemeinpolitischer Zwecke und hat keinen Gegenleistungscharakter. Dies ergibt sich auch daraus, daß die Vermarkter die Abgabe auch von den Honoraren zu zahlen haben, die an nicht nach dem Gesetz Versicherte entrichtet werden (Deckungsungleichheit).“³¹

Zuletzt vertrat der Bundesrat mit folgender Begründung die Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig sei:

„Zur Einrichtung einer Behörde gehören neben den Regelungen über den Aufbau der Behörde, ihrer Ressortzugehörigkeit, ihres Sitzes, ihrer Ausstattung usw. auch Regelungen über die Zuweisung von Aufgaben und die Abgrenzung der Zuständigkeiten. Damit erfaßt Art. 84 Abs. 1 GG neben Entscheidungen über die Existenz einer einzelnen Behörde auch Entscheidungen über ihr näheres Aussehen im eben erläuterten Sinne. Wird einer bestimmten Landesbehörde durch Bundesgesetz eine neue Aufgabe zugewiesen, bedarf das Bundesgesetz wegen dieser Aufgaben- und Zuständigkeitsbestimmung der Zustimmung des Bundesrates. Durch die konkrete Zuweisung einer Aufgabe auf eine bestimmte Landesbehörde regelt der Bundesgesetzgeber verbindlich die an sich den Ländern vorbehaltene Entscheidung über Verwaltungszuständigkeit. Ein entsprechendes Gesetz enthält mehr als nur das bloße Auslösen eines Verwaltungshandelns durch die Länder. Da im vorliegenden Gesetz die der Verwaltungsebene der Länder zuzurechnenden Krankenkassen zur Ausführung herangezogen werden, bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 84 Abs. 1 GG. Das Gesetz ist zustimmungsbedürftig nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, da es Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthält, die von den landesunmittelbaren Krankenversicherungsträgern durchzuführen sind. Die Künstlersozialkasse ist nach dem Gesetz nicht selbst Versicherungsträger, sondern Beitragsschuldner gegenüber der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und den Krankenversicherungsträgern. In § 49 Nr. 9 Buchst. b - § 393 Abs. 2 RVO – ist ergänzend zur materiellen Beitragspflicht (§ 49 Nr. 8 - § 381 b RVO –) das Beitragsverfahren geregelt, das als Verwaltungsverfahren zwischen der Künstlersozialkasse und den Krankenversicherungsträgern durchzuführen ist (Abschlagszahlungen). Gleiches hätte auch für die Regelung des Meldeverfahrens einschließlich der Ermächtigung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, durch Rechtsverordnung Art, Form, Inhalt und Zeitpunkt der Meldungen der Künstlersozialkasse an die Krankenkassen zu bestimmen, gegolten (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – II. BVf 3/77 – NJW 1981, S. 329/336). Diese ursprünglich in § 49 Nr. 7 - § 318 d RVO – des Entwurfs enthaltene Regelung wurde aber während der Bundestagsberatungen als entbehrlich gestrichen.

³⁰ BR-Drs. 246/1/81, S. 4 f.

³¹ BR-Drs. 246/1/81, S. 5.

Das Gesetz regelt in § 49 Nr. 11 - § 505 Abs. 1 Satz 1 RVO – in Verbindung mit § 51 auch Zuständigkeiten von Ersatzkassen der Krankenversicherung, die landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind.“³²

II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1987

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Beschluss des Zweiten Senats vom 8. April 1987 – 2 BvR 909, 934, 935, 936, 938, 941, 942, 947/82, 64/83 und 142/84 Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes getroffen. Es nimmt in diesem Beschluss insbesondere zu der oben erörterten Frage der Zustimmungsbefähigung des Künstlersozialversicherungsgesetzes Stellung. Zu dieser Frage finden sich in diesem Beschluss ferner Vorbringen der Beschwerdeführer und Stellungnahmen im Verfahren. Zu diesem Beschluss ist das Folgende darzustellen:

Auffassung der Beschwerdeführer: Zur Frage der Zustimmungsbefähigung des Künstlersozialversicherungsgesetzes vertraten die Beschwerdeführer die Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG zustimmungsbefähigt gewesen sei und formell verfassungswidrig sei, „weil [...] der Bundesrat dem Gesetz nicht zugestimmt habe.“³³ Ihre Auffassung begründeten die Beschwerdeführer wie folgt: „Das Gesetz weise den Krankenkassen, die der Verwaltungsebene der Länder zuzurechnen seien, neue Aufgaben zu und regle damit die Einrichtung einer Behörde im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG, zu der auch die Regelung der sachlichen Zuständigkeit einer Landesbehörde gehöre. Das Künstlersozialversicherungsgesetz erweitere den Kreis der Versicherten der Krankenkassen und Ersatzkassen sowie den Umfang und die Art der Versicherungs- und Beitragsleistungen erheblich. Es vermehre sich nicht lediglich der Geschäftsanfall der Kassen, sondern ihr Aufgabenbereich werde substantiell verändert. Auch würden den Kassen durch die Einschaltung der Künstlersozialkasse als einer Bundesbehörde einige Aufgaben vorenthalten, die sonst in ihre Zuständigkeit fielen. Indem das Gesetz den Krankenkassen neue Mitglieder zuführe, berühre es deren Organisation und damit auch deren Einrichtung. Demgemäß werde die Zustimmungsbefähigung des Künstlersozialversicherungsgesetzes zum einen durch §§ 1, 5, 6, 7, 52 und 54 KSVG ausgelöst, die Frage der Mitgliedschaft im allgemeinen und damit der Behördeneinrichtung regelten. Auch § 49 Nr. 4, 5, 6, 9 b und 11 sowie § 51 KSVG erweiterten den Kreis der Versicherungsnehmer und begründeten damit neue Zuständigkeiten der Krankenkassen und Ersatzkassen.

Das Künstlersozialversicherungsgesetz regle darüber hinaus auch das Verwaltungsverfahren der Kassen im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG. Zwar habe es der Gesetzgeber soweit wie möglich vermieden, die Krankenkassen und Ersatzkassen ausdrücklich zu erwähnen. Diese Vermeidungstaktik habe dazu geführt, daß die ausdrücklichen Regelungen des Künstlersozialversicherungsgesetzes insofern unvollständig und ohne zusätzliche Regelungen an sich nicht durchführbar seien. Das ändere jedoch nichts daran, daß das Gesetz den bestehenden Vorschriften über das Verwaltungsverfahren der Krankenkassen eine andere Dimension beilege, weil zum Kreis der bisherigen Beitragsschuldner ein neuer Schuldner (die Künstlersozialkasse) hinzutrete. Damit erhielten die Vorschriften eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite im Sinne von BVerfGE 37, 363 (388 f.). Demgemäß begründe die

³² Anlage zu BR-Drs. 246/81 (Beschluß).

³³ BVerfGE 75, 108 II, 117.

unvollständige Regelung des Künstlersozialversicherungsgesetzes die Zustimmungspflichtigkeit, soweit sie stillschweigend auf außerhalb des Gesetzes liegende Vorschriften verweise, die ihrerseits Regelungen im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG enthielten. Wenn § 49 Nr. 9 b KSVG auch sorgfältig vermeide, davon zu sprechen, wer die Berechnung, die Bemessung und den Ausgleich vorzunehmen habe, betreffe die Regelung des Zahlungsausgleichs doch das Verfahren zwischen der Künstlersozialkasse und den Krankenkassen und falle insofern unter Art. 84 Abs. 1 GG. Auch wenn zum Beispiel § 49 Nr. 12 KSVG ausdrücklich nur die Künstlersozialkasse anspreche, sei doch zu beachten, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Qualifikation einer Vorschrift als Einrichtungs- oder Verfahrensregelung im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG nicht davon abhängen, an wen sie ausdrücklich gerichtet sei. Allein der Inhalt der Norm entscheide darüber, ob sie unter Art. 84 Abs. 1 GG falle oder nicht [...]. § 49 Nr. 12 KSVG bestimme einerseits verbindlich für die Künstlersozialkasse den Zahlungstermin, räume aber andererseits den Ersatzkassen die nicht selbstverständliche Befugnis ein, auch in diesem Fall durch Satzung den Zahlungstag selbst zu bestimmen. § 49 Nr. 9 a KSVG regle die Einzahlung der Beiträge durch die Künstlersozialkasse. Eingezahlt werde auf das Konto der Versicherungsträger, d. h. der Kassen. Dabei sei zugleich gesagt, daß die Versicherungsträger die Beiträge entgegennehmen dürften und müßten.“³⁴

Stellungnahmen im Verfahren:

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Zu der Frage der Zustimmungspflichtigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes vertrat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz nicht zustimmungspflichtig gewesen sei. Er begründete seine Auffassung wie folgt: „Das Künstlersozialversicherungsgesetz habe nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Die Einrichtung einer Behörde im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG liege nicht vor. Das Gesetz habe den Krankenkassen weder neue Aufgaben zugewiesen noch ihnen neue Zuständigkeiten übertragen. Lediglich die Zahl der Personen habe sich vermehrt, hinsichtlich derer die Krankenkassen künftig die ihnen seit jeher zugewiesene Aufgabe „Durchführung der gesetzlichen Krankenversicherung“ wahrzunehmen hätten. Nach den bisher vorliegenden Zahlen der Künstlersozialkasse entfielen auf die 244 Ortskrankenkassen und Ersatzkassen im Durchschnitt je 29 nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz Versicherte, während die Durchschnittszahl der Versicherten bei den Ortskrankenkassen und Ersatzkassen im Jahre 1982 je 97 496 betragen habe. Im Zusammenhang mit der Einrichtung von Behörden im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG lasse sich dann nicht von einer neuen Aufgabe sprechen, wenn lediglich auf einem seit langem übertragenen Tätigkeitsfeld ein geringfügig vermehrter Geschäftsanfall zu verzeichnen sei.

Eine Regelung des Verwaltungsverfahrens der Krankenkassen im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG sei in § 49 Nr. 9 Buchst. a) KSVG nicht zu sehen. Die Vorschrift löse zwar ein Verwaltungshandeln aus, enthalte sich jedoch strikt jeglicher Bestimmung über dessen Art und Weise. Das gleiche gelte für § 49 Nr. 9 Buchst. b) und Nr. 12 KSVG. Das Künstlersozialversicherungsgesetz weise auch nicht stillschweigend auf Vorschriften hin, die ihrerseits Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG enthielten. Sofern sich ein Regelungsbedürfnis herausstelle, solle dieses – den besonderen

³⁴ BVerfGE 75, 108 II, 122 ff.

verwaltungsmäßigen Erfordernissen Rechnung tragend – durch Absprachen zwischen der Künstlersozialkasse und den Krankenkassen erfüllt werden.“³⁵

Bayerischer Ministerpräsident: Der Bayerische Ministerpräsident vertrat die Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz zustimmungsbedürftig gewesen sei und wegen der fehlenden Zustimmung des Bundesrates nichtig sei. Er begründete seine Auffassung wie folgt: „Das Gesetz regele die Einrichtung von Behörden, und das Verwaltungsverfahren habe deshalb der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 GG bedurft. Dadurch, daß ein erkennbar neuer, anders strukturierter Kreis von Versicherten den Krankenkassen als Mitglied zugeführt werde, werde deren Aufgaben-, Zuständigkeits- und Organisationsordnung geändert und damit die Einrichtung einer Landesbehörde geregelt. Wenn der Gesetzgeber auch versucht habe, die der Landesebene zuzuordnenden Krankenkassen nicht als Normadressaten zu erwähnen, so enthielten doch zum Beispiel § 49 Nr. 9 und 12 KSVG Regelungen des Verwaltungsverfahrens, die die Kassen betreffen. Denn ohne daß die Kassen entsprechend den in diesen Vorschriften detailliert vorgeschriebenen Verfahren vorgingen, könne der Zahlungsverkehr zwischen Künstlersozialkasse und Krankenkassen nicht funktionieren.“³⁶

Landesregierung von Rheinland-Pfalz: In dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vertrat die Landesregierung von Rheinland-Pfalz die Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz zustimmungsbedürftig gewesen sei; und zwar: „weil es im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG die Einrichtung und das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden regele.

a) Das Künstlersozialversicherungsgesetz enthalte in denjenigen Vorschriften, die die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung (§§ 1, 5, 6, 7, 49 Nr 4, 5 und 6, § 54 KSVG) und in den Ersatzkassen (§ 49 Nr. 11, § 51 KSVG) regelten, Bestimmungen über Organisation, Aufbau und Zuständigkeiten dieser Kassen und damit Regelungen über die Einrichtung von Behörden. Zuständigkeitszuweisungen an die zu der Verwaltungsebene der Länder gehörenden Behörden zählten nach herrschender Auffassung im Schrifttum zu denjenigen Regelungen, die in untrennbarem Zusammenhang mit der Einrichtung von Behörden stünden und mithin die Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 84 Abs. 1 GG auslösten. Auch der Bundesrat halte Zuständigkeitsbestimmungen für zustimmungsbedürftig, während die Bundesregierung dies verneine. Die Ausdehnung der für selbständige Musiker, Musiklehrer und Artisten bereits bestehenden Krankenversicherungspflicht auf alle Künstler und Publizisten stelle einen neuen Aufgabenbereich für die Krankenkassen und Ersatzkassen dar.

Besonders bei den Ersatzkassen werde deutlich, daß das Künstlersozialversicherungsgesetz zu einer Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs von Landesbehörden führe. Gemäß Art. 2 § 4 Abs. 4a Aufbauverordnung dürften die Ersatzkassen die nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz Versicherten aufnehmen, wenn diese im Zeitpunkt der Aufnahme in dem Bezirk wohnten, für den die Ersatzkasse zugelassen sei. Dieses Dürfen werde durch die Änderung des § 505 Abs. 1 RVO in eine Verpflichtung (Kontrahierungszwang) der betreffenden Ersatzkassen umgewandelt. Damit werde diesen ein neuer, satzungsfremder Mitgliederkreis zugewiesen, der sich regelmäßig von dem

³⁵ BVerfGE 75, 108 II, 130 f.

³⁶ BVerfGE 75, 108 II, 134.

ursprünglichen, meist berufsständisch zusammengesetzten Mitgliederkreis wesentlich unterscheiden.

Das Künstlersozialversicherungsgesetz strukturierte hinsichtlich dieser neuen Versichertengruppe die Art der Aufgabendurchführung um. Dadurch daß die Künstlersozialkasse als zusätzliche Behörde in das Sozialversicherungsverfahren eingeschaltet werde, ergäben sich auf der Beitragsseite einige Besonderheiten, die eine erhebliche Veränderung der Aufgabendurchführung bewirkten.

b) Ferner enthalte das Künstlersozialversicherungsgesetz Vorschriften des Verwaltungsverfahrens, die ebenfalls gemäß Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes auslösten. Das Bundesverfassungsgericht ordne ausdrücklich solche Vorschriften den Verwaltungsverfahrensvorschriften zu, die verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge und damit den Behördenverkehr in ihrem Ablauf regelten [...]. Die Besonderheit des Künstlersozialversicherungsgesetzes bestehe darin, daß derartige Mitwirkungsakte zwischen den Kassen einerseits und der Künstlersozialkasse andererseits nicht ausdrücklich im Gesetz festgelegt seien. Sie seien jedoch sachnotwendige Voraussetzung für die verwaltungspraktische Durchführbarkeit des Gesetzes. Dies werde augenfällig belegt durch die in einem Gemeinsamen Rundschreiben des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen, der Verbände der Angestellten-Krankenkassen, der Arbeiter-Ersatzkassen, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Künstlersozialkasse vom 27. September 1981 niedergelegten Einzelheiten des Verkehrsablaufs zwischen der Künstlersozialkasse und u. a. den Krankenkassen. Die Vorschriften des Gemeinsamen Rundschreibens füllten das vom Gesetzgeber ungeregelte Behördenverfahren aus. Ohne ein korrespondierendes Verwaltungshandeln der Kassen könnten insbesondere § 49 Nr. 4 Buchst. b), Nr. 9 Buchst. a) und Nr. 12 sowie § 51 KSVG nicht ausgefüllt werden.

Gegen die Einordnung als eine das Verwaltungsverfahren der Länder regelnde Vorschrift spreche nicht, daß in diesen Bestimmungen die Behörden der Landesverwaltung unerwähnt geblieben seien. Das Bundesverfassungsgericht habe betont, daß die Benennung des Normadressaten für die Beurteilung einer Vorschrift unerheblich sei. Für solche verdeckten oder doppelgesichtigen Vorschriften sei es kennzeichnend, daß sie zwar im Verhältnis zum Bürger materiell-rechtliche Regelungen enthielten, die zugleich aber nach ihrem Inhalt eine Bindungswirkung gegenüber dem Verhalten von Ländern und ihren Behörden entfalteten [...]. Nichts anderes könne für Normen gelten, die das Verwaltungsverfahren von Bundesbehörden regelten und andererseits als notwendige Folge bei der Normausführung präjudizierend das Verwaltungsverfahren der Länder bestimmten. Auch in einem derartigen Falle werde in das Hausgut der Länder zur eigenverantwortlichen Gesetzesausführung eingegriffen.“³⁷

Gewerkschaft Kunst: Die Gewerkschaft Kunst vertrat die Auffassung, dass das Künstlersozialversicherungsgesetz nicht zustimmungsbedürftig gewesen sei. Sie begründete ihre Auffassung wie folgt: „Durch § 49 Nr. 9 Buchst. b) und Nr. 11 KSVG würden weder Behörden eingerichtet, noch werde das Verwaltungsverfahren bestimmt. Es werde lediglich der Kreis der Versicherungspflichtigen geringfügig erweitert. Auch die Besonderheiten der Beitragsberechnung für die selbständigen Künstler und Publizisten stellten keine Regelungsnormen dar, die in der Lage wären, die Kompetenz der Länder zu verdrängen.“³⁸

³⁷ BVerfGE 75, 108 II, 135 ff.

³⁸ BVerfGE 75, 108 II, 140 f.

Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts: Das Bundesverfassungsgericht entschied zu der Frage der Zustimmungsbefähigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes, dass dieses nicht zustimmungsbefähig gewesen sei. Es begründete seine Entscheidung wie folgt: „Das Künstlersozialversicherungsgesetz bedurfte nicht der Zustimmung des Bundesrates. Auch insoweit scheidet eine Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführer – im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG – aus.

1. Die Beurteilung der Zustimmungsbefähigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes muß davon ausgehen, daß die Länder die umfassende Verwaltungszuständigkeit haben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt (Art. 83 und 30 GG). Das Zustimmungserfordernis des Art. 84 Abs. 1 GG soll diese Grundentscheidung der Verfassung zu Gunsten des föderativen Staatsaufbaus mit absichern und verhindern, daß insoweit Verschiebungen im bundesstaatlichen Gefüge im Wege der einfachen Gesetzgebung über Bedenken des Bundesrates hinweg herbeigeführt werden können. Geht man von diesem Zweck des Art. 84 Abs. 1 GG aus, wird ein Gesetz nicht bereits dadurch zustimmungsbefähig, daß es die Interessen der Länder als Träger der Ausführungskompetenz lediglich *berührt*, etwa dadurch, daß es deren Verwaltungshandeln auf einem bestimmten Gebiet auslöst oder beendet. Das Zustimmungserfordernis gilt vielmehr für solche Bundesgesetze, die selbst Einrichtung oder Verfahren der Landesbehörden *regeln*. Ein Gesetz regelt in diesem Sinne das Verfahren der Landesbehörden, wenn es verbindlich die Art und Weise sowie die Formen ihrer Tätigkeit zur Ausführung seiner Bestimmungen vorschreibt. Die Einrichtung von Landesbehörden regelt es nicht nur, wenn es neue Landesbehörden schafft, sondern auch, wenn es den näheren Aufgabenkreis einer Behörde festlegt. In diesen Fällen wird in die Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen und nicht nur ihre verfassungsrechtliche Pflicht zur Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 GG) betroffen. Wie Kompetenzvorschriften allgemein ist auch Art. 84 Abs. 1 GG nach der Zielsetzung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, in deren Regelungszusammenhang er steht, strikt auszulegen. Das gilt für die Auslegung des Begriffs „Regelung des Verwaltungsverfahrens“ ebenso wie für die des Begriffs „Einrichtung der Behörden“ [...].

2. Das Künstlersozialversicherungsgesetz regelt nicht die Einrichtung der Behörden im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG. Zur Einrichtung der Behörden im Sinne dieser Vorschrift gehört auch die Festlegung ihres näheren Aufgabenkreises, nicht jedoch eine bloß mittelbare Wirkung auf ihre Tätigkeit. Die Festlegung des Aufgabenkreises einer Behörde ist qualitativ zu sehen; rein quantitative Vermehrungen bereits bestehender Aufgaben greifen nicht in den den Ländern vorbehaltenen Bereich ein, sie sind vielmehr schon dadurch bedingt, daß den Ländern die Ausführung der Bundesgesetze vom Grundgesetz gemäß Art. 83 GG zugewiesen ist.

Indem § 1 KSVG die selbständigen Künstler und Publizisten in die gesetzliche Krankenversicherung einbezieht, wird der Aufgabenkreis der Träger dieser Versicherung nicht verändert. Deren Zuständigkeit ergibt sich bereits aus § 234 Abs. 1 RVO, den das Künstlersozialversicherungsgesetz unberührt gelassen hat. Die Reichsversicherungsordnung ist in dieser Vorschrift so formuliert, daß der Gesetzgeber durch eine Ausdehnung der Versicherungspflicht zugleich die Zahl der Versicherten erweitern kann. Die bereits bestehende Aufgabe wächst dadurch zwar in ihrem (quantitativen) Umfang, erhält aber keinen neuen Inhalt.

Die Einrichtung von Behörden im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG wird auch nicht dadurch geregelt, daß § 49 Nr. 11 i. V. m. § 51 KSVG die Ersatzkassen verpflichtet, jeden nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz zu Versichernden aufzunehmen, sofern er dies beantragt

und im Zeitpunkt der Aufnahme in dem Bezirk wohnt, für den die Ersatzkasse zugelassen ist. Auch durch diese Bestimmungen werden die Aufgaben der Ersatzkassen nicht qualitativ verändert, sondern nur quantitativ vermehrt. Ihr Mitgliederkreis wird erweitert, während ihre Aufgabe gleich bleibt. Ihre Aufgabe ist es, anstelle der gesetzlichen Krankenkasse die Krankenversicherung ihrer Mitglieder durchzuführen. Bestimmend für diese Aufgabenzuweisung ist die Tätigkeit Krankenversicherung; diese Aufgabe ist als solche unabhängig von der Zahl und dem Beruf der Versicherten. Entscheidend ist insoweit allein, daß die Versicherten Mitglieder der gesetzlichen Krankenkassen gemäß § 234 Abs. 1 RVO wären, wenn sie sich nicht bei der Ersatzkasse versicherten.

Der Begriff „Einrichtung der Behörden“ in Art. 84 Abs. 1 GG würde seine Konturen verlieren, wenn er bei gleicher Sachaufgabe jede Veränderung der Mitgliederstruktur der Ersatzkassen, und sei sie auch nur unbedeutend, erfaßte. Der Einbruch in die Verwaltungszuständigkeit der Länder ist schon und gerade in der Einrichtung der Ersatzkassen an sich und der Zuweisung sachlich bestimmter Verwaltungsaufgaben an sie zu sehen. Veränderungen im Kreis der Bevölkerungsgruppen, die sich bei ihnen versichern können, führen nicht zu einem erneuten Einbruch in die Verwaltungszuständigkeit der Länder, sondern verändern nur quantitativ den Umfang der sachlich bestimmten – und schon bestehenden – Aufgaben der Ersatzkassen.

3. Das Künstlersozialversicherungsgesetz regelt weiterhin nicht das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG.

a) Vorschriften über das Verwaltungsverfahren sind gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln. Dabei kann ein materieller Gesetzesbefehl eine Ausgestaltung erhalten, die auch das „Wie“ des Verwaltungshandelns verfahrensmäßig bindend festlegt. Solche – möglicherweise verdeckten – Regelungen eines „Wie“ des Verwaltungshandelns liegen dann vor, wenn die den Bürger betreffende materiell-rechtliche Vorschrift zugleich die zwangsläufige Festlegung eines korrespondierenden verfahrensmäßigen Verhaltens der Verwaltung bewirkt [...]. Festgelegt werden muß danach nicht nur irgendein, sondern ein *verfahrensmäßiges* Verhalten der Verwaltung. Das ist nicht der Fall, wenn eine Norm einen materiell-rechtlichen Anspruch gewährt und damit zwar ein Handeln der Behörde erzwingt, aber das Verfahren hierfür – auch indirekt – nicht mit festlegt.

b) Mißt man die in Rede stehenden Vorschriften des Künstlersozialversicherungsgesetzes an diesem Maßstab, ergibt sich, daß sie keine Regelung des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG enthalten. § 49 Nr. 4 Buchst. b KSVG läßt gerade ungeregelt, auf welche Weise die jeweils zuständige Kasse von der das Versicherungsverhältnis begründenden Feststellung Kenntnis erlangt. Es handelt sich um den typischen Fall einer Norm, die ein Verwaltungshandeln der Länder auslöst, dieses Handeln aber nicht selbst regelt.

Das gleiche gilt für § 49 Nr. 9 Buchst. a und b KSVG. Beide regeln die Zahlungspflichten der Künstlersozialkasse und lösen damit zwar ein Verwaltungshandeln der Länder aus, die bestimmen müssen, an wen diese Zahlungen zu erfolgen haben. Das Künstlersozialversicherungsgesetz regelt jedoch gerade nicht das Verwaltungsverfahren der Länder selbst in dem Sinne, daß es das Verfahren der Länderbehörden verbindlich festlegt.

§ 49 Nr. 12 KSVG ist verfassungsrechtlich nicht anders zu bewerten. Durch den Verweis auf die Satzung der Ersatzkasse in § 515b Abs. 2 RVO enthält sich das

Künstlersozialversicherungsgesetz einer eigenen Regelung des Verwaltungsverfahrens; es überläßt dies den Ländern.

Auch § 51 KSVG enthält nur eine materiell-rechtliche Bestimmung über den Mitgliederkreis der Ersatzkassen. Zwar wird durch diese Bestimmung die Notwendigkeit bewirkt, daß nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz Versichert einen Antrag stellen und daß die Ersatzkassen diesen Antrag entgegennehmen und sich zu ihm verhalten. Damit wird indessen nur an eine schon bestehende Verfahrensregelung angeknüpft, deren Anwendbarkeit auf die nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz Versicherten eine bloße Folge der durch dieses Gesetz bewirkten Erweiterung des Mitgliederkreises der Ersatzkassen ist.“³⁹

C. Gesetzesänderungen des Künstlersozialversicherungsgesetzes nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1987

Die Gesetzesänderungen des Künstlersozialversicherungsgesetzes nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1987 verhalten sich zu der Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit des Künstlersozialversicherungsgesetzes nicht.

³⁹ BVerfGE 75, 108 II, 149 ff.

Impressum und rechtliche Hinweise

Atefeh Shariatmadari
Sonnenredder 50
22045 Hamburg

Verantwortliche Redakteurin:	Atefeh Shariatmadari, Sonnenredder 50, 22045 Hamburg
Erscheinungsweise:	Vierteljährlich
ISSN:	ISSN 2191-8554

Urheberrecht und Copyright: alle Rechte vorbehalten.

Übernahme von Texten: Gestattet ist die Übernahme von Texten der Zeitschrift Atefeh Shariatmadari für den privaten Gebrauch eines Nutzers. Die Übernahme und Nutzung der Daten zu anderen Zwecken - insbesondere gewerblichen Zwecken - bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Verfasserin und Herausgeberin.

Haftungsausschluss:

Hiermit wird in Anerkennung des Urteils des LG Hamburg vom 12.05.1998 ausdrücklich erklärt, dass die Betreiberin dieser Website keinerlei Einfluss auf Inhalt und Gestaltung derjenigen Seiten hat, zu denen Verlinkungen auf Ihrer Website bestehen und/oder die auf Ihrer Website eingespielt werden. Daher distanziert sich die Betreiberin dieser Website ausdrücklich von sämtlichen Inhalten aller Seiten, die auf Ihrer Website verlinkt sind und/oder eingespielt werden und macht sich diese Inhalte ausdrücklich nicht zu Eigen. Außerdem gilt diese Erklärung auch für alle Seiten, zu denen Links führen. Die Inhalte externer Links werden von der Betreiberin nicht geprüft. Sie unterliegen der Haftung des jeweiligen Anbieters.