

Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit
eines Finanzausgleichs zwischen Privater Pflegeversicherung
und Sozialer Pflegeversicherung

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag des
Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V.

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Heidelberg

Februar 2025

INHALTSVERZEICHNIS

A. Die Idee eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV – Gutachtenauftrag	1
B. Gesetzliche Grundlagen und Ausgestaltung der Pflegeversicherung	5
I. Organisation	5
II. Finanzierung	6
C. Verfassungsrechtliche Würdigung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV	7
I. Gesetzgebungskompetenz	7
1. Grundlagen	7
2. Kompetenzgemäße Regelung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV	7
II. Grundrechtliche Maßstäbe	7
1. Eingriff in Freiheitsgrundrechte	7
2. Ungleiche Finanzierungslast	8
3. Freiheits- und gleichheitsgerechte Versicherungspflicht und Beitragsdifferenzierung	9
4. Die Frage nach der freiheits- und gleichheitsgrundrechtlichen Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV	9
a. Legitimes Ziel des Finanzausgleichs	10
b. Geeignetheit	10
c. Zu den Fragen der Erforderlichkeit und Angemessenheit	11
III. Finanzverfassungsrechtliche Einordnung	12
1. Spektrum der Abgabenarten	12
2. Nicht Gebühr, nicht Beitrag und nicht Sozialversicherungsbeitrag	13
3. Abgrenzung von der Steuer	14
4. Unzulässigkeit nach Maßgabe der Sonderabgabendogmatik	15
a. Tatbestands- und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe	15
b. Anwendbarkeit der Sonderabgabendogmatik	17
c. Fehlende Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der privat Pflegeversicherten	22
IV. Verfassungswidrigkeit eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV	26
D. Freiheits- und gleichheitsgerechte Strukturierung rechtlich verpflichtender Solidarität	27
E. Zusammenfassung in Thesenform	28

A. Die Idee eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV – Gutachtenauftrag

Im Wahlkampf zur Bundestagswahl im Februar 2025 wird die politische Gestaltungsidee vorgetragen, die Private Pflegeversicherung (PPV) zu einem finanziellen Ausgleich mit der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) zu verpflichten. Vorrangiges Ziel des Vorhabens ist es, die dramatisch angespannte Finanzlage der SPV zu verbessern. Zur Begründung wird argumentiert, dass die günstigere Risikostruktur in der PPV einen Solidarausgleich mit der SPV rechtfertige. In diesem Sinne nahm der GKV-Spitzenverband Anfang Dezember 2024 wie folgt Stellung: „So lange und so weit sich unterschiedliche Altersstruktur und Pflegeprävalenzen in unterschiedlich hohe Kosten der Absicherung des Pflegerisikos bei gleichem Leistungsanspruch niederschlagen, kann von einem fairen Systemwettbewerb nicht gesprochen werden.“¹

Ein finanzieller Ausgleich zwischen PPV und SPV ist in verschiedenen Wahlprogrammen, die im Vorfeld zur Bundestagswahl 2025 vorgelegt wurden, vorgesehen.

So heißt es im Wahlprogramm der SPD:

„Pflegebedürftigkeit darf kein Armutsrisiko sein. Deswegen wollen wir das bisherige Nebeneinander von gesetzlicher und privater Pflegeversicherung beenden. Stattdessen schaffen wir ein gemeinsames, solidarisch finanziertes Pflegesystem, das allen Menschen eine sichere Versorgung bietet, stabile Beiträge gewährleistet und vor finanzieller Überforderung im Pflegefall schützt. Im ersten Schritt wollen wir so schnell wie möglich die privaten Pflegeversicherungen in den Risikostrukturausgleich zwischen allen Pflegekassen und damit in eine faire und leistungsgerechte Finanzierung einbeziehen. Die hohen Eigenanteile bei den Pflegekosten in der stationären Langzeitpflege wollen wir durch eine Begrenzung auf 1.000 Euro pro Monat (sogenannter Pflegekosten-Deckel) maßgeblich reduzieren.“²

Im Wahlprogramm von Bündnis90/Die Grünen wird formuliert:

„Auch in der Pflege wollen wir auf dem Weg hin zu einer Pflegebürgerversicherung mit einem Ausgleich zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung dafür sorgen,

¹ GKV-Spitzenverband, Stellungnahme des GKV-Spitzenverbandes vom 2.12.2024 zum Antrag „Gesundheit für alle – Modern, gemeinwohlorientiert und solidarisch“ vom 14.5.2024, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 4.12.2024, S. 20.

² SPD, Mehr für Dich. Besser für Deutschland, Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025, 2025, S. 31.

dass sich alle gerecht an der Finanzierung des Pflegerisikos beteiligen. So tragen Versicherte mit finanziell starken Schultern stärker zur Finanzierung von Pflege und Gesundheit bei als solche, die nur über geringe Einkünfte verfügen.“³

Noch weitergehend sind die Vorstellungen im Wahlprogramm der Partei Die Linke:

„Wir setzen uns für eine solidarische Gesundheits- und Pflegeversicherung ein. Alle zahlen ein, Beiträge werden auf alle Einkommen erhoben, alle werden gut versorgt. Die Beitragsbemessungsgrenze fällt weg. Auch für Einkommen aus Kapitalerträgen und andere Einkommensarten müssen Beiträge gezahlt werden.“⁴

Übereinstimmend mit der parteipolitischen Programmatik der SPD hat sich Anfang Dezember 2024 auch Bundeskanzler Scholz (SPD) für einen Finanzausgleich zwischen PPV und SPV ausgesprochen: „Wenn wir wollen, dass die Beiträge, zum Beispiel bei der Pflegeversicherung, nicht durch die Decke gehen, dann muss es mehr Solidarität zwischen den verschiedenen Systemen geben, der gesetzlichen Pflegeversicherung und der privaten Pflegeversicherung.“ Das gehe auch, ohne die Private Pflegeversicherung infrage zu stellen, würde fairer sein und die Beiträge reduzieren.⁵

Verschiedene Krankenkassen und Verbände haben sich anlässlich der Bundestagswahl 2025 entsprechend positioniert. So fordert der Verband der Ersatzkassen e. V. (vdek) in einer offiziellen Stellungnahme zur zukunftsfähigen Ausgestaltung der Sozialen Pflegeversicherung einen „Finanzausgleich zwischen sozialer und privater Pflegeversicherung“. Dort heißt es unter anderem:

„Es ist unsolidarisch, ausgerechnet die starken Schultern von der Absicherung des gesamtgesellschaftlichen Pflegeaufwands auszunehmen und somit die Last für zukünftige Generationen von Beitragszahlenden in der SPV zu erhöhen. Ein Ausgleich dieser ungerechtfertigten Minderlast würde der SPV Mehreinnahmen von etwa zwei Milliarden Euro generieren.“⁶

³ Bündnis90/Die Grünen, Zusammen wachsen, Regierungsprogramm 2025, 2025, S. 94.

⁴ Die Linke, Alle wollen regieren. Wir wollen verändern, Wahlprogramm Die Linke zur Bundestagswahl 2025, 2025, S. 18.

⁵ Scholz, in: ARD, Bericht aus Berlin, 1.12.2024.

⁶ vdek, Gute Pflege – stabile Finanzen: Pflegeversicherung zukunftsfest ausgestalten, Positionen zur zukunftsfähigen Ausgestaltung der Sozialen Pflegeversicherung, Dezember 2024, S. 37.

Schon im Mai 2024 hatte im Übrigen auch schon die Bundesregierung die Einführung eines ausgabenorientierten Ausgleichs zwischen SPV und PPV in Betracht gezogen. Im Bericht der Bundesregierung zur zukunftssicheren Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung wird folgendes Reformszenario beschrieben:

„Da sich ... die finanzielle Situation der sozialen Pflegeversicherung schlechter darstellt und die Pflegerisiken der Versicherten dort höher sind, ist auch ein Ausgleichsmechanismus zwischen beiden Systemen denkbar, der sich auf den Ausgleich der Ausgaben beschränkt. Ein ausgabeseitiger Risikoausgleich ermöglicht die Berücksichtigung der unterschiedlichen Pflegerisiken in den Versichertenkollektiven.“⁷

Im Bericht der Bundesregierung wird von einer Finanzwirkung eines Finanzausgleichs zwischen SPV und PPV in Höhe von rund 2 Mrd. Euro pro Jahr ausgegangen.⁸ Die Größenordnung wird von wissenschaftlicher Seite bestätigt. Würden die Leistungsausgaben der Pflegepflichtversicherung „gepoolt“, müsste die PPV – so Neusius bereits in einer Studie von 2019 – zusätzlich zu den Leistungen an ihre eigenen Versicherten einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 1,99 Mrd. Euro jährlich an die SPV erbringen.⁹ Bei jährlichen Beitragseinnahmen in der PPV in Höhe von bislang 5,1 Mrd. Euro würde der Finanzausgleich mithin zu einer durchschnittlichen Zusatzbelastung der PPV-Versicherten in Höhe von 39 % führen.

Zur Vervollständigung des Bildes ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Risikounterschiede zwischen SPV und PPV in Zukunft stark verringern werden. Neusius (2019) und Greiner (2024) folgern daraus, dass ein Finanzausgleich zwischen SPV und PPV „zukünftig auch zum umgekehrten Zahlungsstrom führen“¹⁰ könnte, dass es also zu „einem Finanzausgleich der sozialen an die private Pflegeversicherung“¹¹ kommen könnte. Neusius kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass ein Finanzausgleich mit der PPV der SPV finanziell längerfristig nicht helfen werde. Letztlich, so Greiner, sei ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV ein Konstrukt zur Umlagefinanzierung.¹²

⁷ Bericht der Bundesregierung, Zukunftssichere Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung – Darstellung von Szenarien und Stellschrauben möglicher Reformen, Mai 2024, S. 104.

⁸ Bericht der Bundesregierung, Zukunftssichere Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung – Darstellung von Szenarien und Stellschrauben möglicher Reformen, Mai 2024, S. 104.

⁹ Neusius, Pflegeversicherung – Ausgleich mit Privatversicherung hilft nicht, Wirtschaftsdienst 2019, S. 421.

¹⁰ Greiner, Reformoptionen für die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung, Vortrag am 3.12.2024 auf der öffentlichen Veranstaltung GKV live, Manuskript, S. 15.

¹¹ Neusius, Pflegeversicherung – Ausgleich mit Privatversicherung hilft nicht, Wirtschaftsdienst 2019, S. 424.

¹² Greiner, Reformoptionen für die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung, Vortrag am 3.12.2024 auf der öffentlichen Veranstaltung GKV live, Manuskript, S. 15.

Auch wenn die Entwürfe der Wahlprogramme der Parteien, die Äußerungen des Bundeskanzlers, die Stellungnahmen der Krankenkassen und Verbände und auch der Bericht der Bundesregierung hinsichtlich der näheren Ausgestaltung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV durchgängig zurückhaltend bleiben, ist die Richtung klar. Es geht um einen ausgabeseitigen Risikoausgleich, der die Differenz zwischen den Leistungsausgaben je Versicherten der sozialen Pflegeversicherung und der privaten Pflegeversicherung ausgleichen würde. So ließen sich die unterschiedlichen Pflegerisiken in den Versichertenkollektiven berücksichtigen.

Konkret vorstellbar wäre insbesondere eine dem ausgabenseitigen Finanzausgleich dienende Einbeziehung der PPV in den Ausgleichsfonds nach § 65 SGB XI, der in geringem Umfang schon heute durch Einzahlungen der PPV gespeist wird, so etwa für Modellprojekte, Strukturbeteiligungen und zur Finanzierung des Corona-Pflege-Rettungsschirms gemäß § 150 Abs. 4 SGB XI. Ob den privat Pflegeversicherten zum Zweck des Finanzausgleichs Zusatzbeiträge auferlegt werden oder ob formal die privaten Versicherungsunternehmen in die Pflicht genommen werden, die die Finanzierungslast dann notwendigerweise auf die Versicherten überwälzen, ist verfassungsrechtlich weitestgehend unerheblich. Denn im Ergebnis trifft die Last voraussehbar und politisch gewollt die privat Versicherten. Ebenso ist es weitestgehend irrelevant, ob die privat Pflegeversicherten im Rahmen des Finanzausgleichs Ansprüche gegen die SPV erwerben. Denn in jedem Fall werden sie durch die – zu ihrer gesetzlich auferlegten privaten Pflegevorsorge hinzutretenden – Zahlungslast im Rahmen des Finanzausgleichs zusätzlich belastet. Dieser Befund erlaubt eine verfassungsrechtliche Beurteilung unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des zu untersuchenden Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV.

Der Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. hat mich gebeten, zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen eines gesetzlich auferlegten Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV Stellung zu nehmen. Dieser Bitte komme ich im Folgenden nach.

Ausgehend von der derzeitigen organisatorischen und finanziellen Ausgestaltung der Pflegeversicherung (B.) werden dazu im Weiteren die kompetenzrechtlichen und die grundrechtlichen Maßstäbe der Privaten und der Sozialen Pflegeversicherung entfaltet und an das Vorhaben eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV angelegt (C.). Die grundrechtliche wird dabei durch eine finanzverfassungsrechtliche Analyse angereichert. Ergänzend ist zum Begriff der finanziellen Solidarität als finanzverfassungsrechtlich strukturiertem Begriff Stellung zu nehmen (D.). Die Untersuchung schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesenform (E.).

B. Gesetzliche Grundlagen und Ausgestaltung der Pflegeversicherung

I. Organisation

Mit dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI)¹³ wurde 1994 die rechtliche Grundlage für eine gesetzlich verpflichtende Pflegeversicherung als Volksversicherung ab 1995 geschaffen, die rund 98 % der Bevölkerung umfasst und dazu dient, das Risiko der Pflegebedürftigkeit abzudecken. Pflegebedürftig sind Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höherem Maße der Hilfe bedürfen (§ 14 Abs. 1 SGB XI).

Der größere Teil der Pflegeversicherten ist in die öffentlich-rechtlich verfasste Soziale Pflegeversicherung (SPV) einbezogen. Der kleinere Teil der Versicherten schließt Verträge zur Risikoabsicherung bei privaten Krankenversicherungsunternehmen ab (Private Pflegeversicherung (PPV)), die den Versicherten gleichwertige Leistungen wie in der SPV bieten müssen (§ 23 Abs. 1 Satz 2 SGB XI), wobei an die Stelle der Sachleistungen in der SPV die Kostenerstattung in der PPV tritt. Nach dem Grundsatz, dass die Pflegeversicherung der Krankenversicherung folgt, gehören die gesetzlich Krankenversicherten regelmäßig der SPV an, die privat Krankenversicherten regelmäßig der PPV. Für die privaten Versicherungsunternehmen besteht ein Kontrahierungszwang, der eine Risikoselektion bei Vertragsabschluss ausschließt (§ 110 Abs. 1 Nr. 1 SGB XI).

SPV und PPV sind somit die beiden Zweige der gesetzlichen Pflegeversicherung. Weil die gesetzliche Pflegeversicherung aber nicht das gesamte finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit abdeckt, wird sie durch die private (Zusatz-)Pflegeversicherung ergänzt, die auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen werden kann.

Träger der SPV sind die Pflegekassen, deren Aufgaben von den Krankenkassen wahrgenommen werden (§ 1 Abs. 3 SGB XI). Träger der PPV sind 36 Versicherungsunternehmen, die sämtlich Mitglieder des Verbandes der Privaten Krankenversicherung e. V. sind. In der SPV sind rund 74,6 Mio. Menschen versichert, in der PPV rund 9,1 Mio. Menschen.¹⁴

¹³ Eingeführt durch Art. 1 des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG) vom 26.5.1994, BGBl. I 1994, S. 1014.

¹⁴ Bundesministerium für Gesundheit, Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung, Stand: Juli 2024.

II. Finanzierung

Die Pflegeversicherung ist beitragsfinanziert. Die SPV folgt dabei dem Umlageverfahren. Die derzeit einzahlenden Versicherungsnehmer finanzieren also die derzeitigen Versicherungsleistungen. Die Beiträge zur SPV werden bundeseinheitlich festgesetzt (§ 55 Abs. 1 SGB XI), sind einkommensabhängig und werden jeweils zur Hälfte von den Versicherten und ihren Arbeitgebern aufgebracht. Sie belaufen sich im Jahr 2025 für SPV-Mitglieder mit einem Kind – bis zur Höhe der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze von rund 66.150 Euro – auf insgesamt 3,6 % des Einkommens.¹⁵ Eine Differenzierung der Beitragslasten nach Risiken wird nicht vorgenommen. Sowohl aufgrund der Einkommensabhängigkeit als auch aufgrund der Risiko-unabhängigkeit der Beiträge, ergänzend auch aufgrund des Beitragszuschlags für Kinderlose (§ 55 Abs. 3 Satz 1 SGB XI), bewirkt die SPV einen sozialen Ausgleich unter den in der SPV Versicherten. Zudem ist ein Finanzausgleich zwischen den Pflegekassen eingerichtet, in deren Mittelpunkt der Ausgleichsfonds nach § 65 SGB XI steht.¹⁶ Hinzu tritt ein Pflegevorsorgefonds, in den zu Lasten des Ausgleichsfonds beitragspflichtige Einnahmen fließen (§§ 131 ff. SGB XI).

Die PPV arbeitet demgegenüber, wie die private Krankenversicherung auch, auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens in Gestalt eines Anwartschaftsdeckungsverfahrens. Es werden deshalb Alterungsrückstellungen für die Versicherungsnehmer gebildet. Die Beiträge zur PPV sind in der Höhe alters- und auch risikoabhängig. Aufgrund verschiedener Einschränkungen, unter anderem der Kontrahierungspflicht und einer Höchstgrenze der zulässigen Beitragshöhe (§ 110 SGB XI), ist es den privaten Versicherungsunternehmen jedoch nicht möglich, vollumfänglich risikogerechte Beiträge zu kalkulieren.¹⁷ Auch weisen die Unternehmen unterschiedlich strukturierte Versichertenbestände auf. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Pflicht der privaten Versicherungsunternehmen, einem besonderen Ausgleichssystem innerhalb des Systems der PPV beizutreten (Risikoausgleich nach § 111 SGB XI). In diesem Rahmen findet für alle privaten Versicherungsunternehmen eine einheitliche Prämienkalkulation statt.¹⁸

¹⁵ Seit dem 1.7.2023 gelten für Eltern unterschiedliche Beitragssätze in der Pflegeversicherung abhängig von der Anzahl der Kinder. Dies dient der Umsetzung eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 7.4.2022 (BVerfGE 161, 163). Mitglieder mit mehreren Kindern erhalten danach je Kind (unter 25 Jahren) einen Abschlag in Höhe von 0,25 Beitragssatzpunkten. Dies gilt vom zweiten bis zum fünften Kind. Bei weiteren Kindern bleibt es bei einem Abschlag von insgesamt 1,0 Beitragssatzpunkten. Für SPV-Mitgliedern ohne Kinder gilt – ausgehend vom Beitragssatz für Eltern mit einem Kind – ein Zuschlag von 0,6 Beitragssatzpunkten.

¹⁶ Ausführlich Sichert, Finanzausgleich und Liquiditätssicherung in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV), KrV 2024, S. 226 ff.

¹⁷ Dazu bereits BT-Drs. 12/5952, S. 49.

¹⁸ BT-Drs. 12/5952, S. 49 f.

C. Verfassungsrechtliche Würdigung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV

I. Gesetzgebungskompetenz

1. Grundlagen

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das privatrechtliche Versicherungswesen als Unterfall des Rechts der Wirtschaft zu. Diejenigen Vorschriften des Pflegeversicherungsgesetzes, die sich auf die PPV beziehen, konnten auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden.¹⁹

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Sozialversicherung steht dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zu.²⁰ Auf dieser Grundlage wurden die Regelungen des Pflegeversicherungsgesetzes zur SPV erlassen.²¹

2. Kompetenzgemäße Regelung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV

Die Regelung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV betrifft das private Versicherungswesen ebenso wie die Sozialversicherung. Es ist verfassungsrechtlich unproblematisch, eine solche Regelung kumulativ auf die Kompetenzvorschriften der Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (privatrechtliches Versicherungswesen) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung) zu stützen, die gleichermaßen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorsehen.²² Eine Bundesgesetzgebungskompetenz zur gesetzlichen Ausformung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV ist deshalb vorhanden.²³

II. Grundrechtliche Maßstäbe

1. Eingriff in Freiheitsgrundrechte

Je nach Ausgestaltung legt die Regelung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV den privaten Versicherungsunternehmen – und damit mittelbar den privat Pflegeversicherten – oder aber den privat Pflegeversicherten unmittelbar eine Zahlungslast auf.

¹⁹ BVerfGE 103, 197 (216 ff.) (auch dazu, dass die verpflichtenden, die Vertragsfreiheit einschränkenden Regelungen des SGB XI dieser Einordnung nicht entgegenstehen).

²⁰ Zum Begriff Sozialversicherung BVerfGE 75, 108 (146); 87, 1 (34); Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rdnr. 56 ff.

²¹ BVerfGE 103, 197 (215 f.).

²² Eine kumulative Heranziehung mehrerer Kompetenzgrundlagen, die die gleiche Kompetenzzuordnung vorsehen, ist in der Gesetzgebungspraxis gängig.

²³ Ebenso Möller, Verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung, ZFSH/SGB 2006, S. 464 (470); vgl. BVerfGE 103, 197 (216).

Werden die Versicherungsunternehmen in Anspruch genommen, greift dies in deren Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ein, weil die finanzielle Belastung die Berufsausübung – zumal mit objektiv berufsregelnder Tendenz – erschwert.²⁴ Die Unternehmen sind gezwungen, die Versicherungsbeiträge zu erhöhen, um die Last tragen zu können. Die privat Pflegeversicherten werden dadurch zugleich in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG betroffen. Ihnen gegenüber stellt sich die Belastung der Versicherungsunternehmen als mittelbarer Grundrechtseingriff dar, weil die finanzielle Last voraussehbar und politisch gewollt auf sie überwälzt wird.²⁵

Werden den privat Pflegeversicherten zum Zweck eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV gesetzliche Zahlungslasten unmittelbar auferlegt, greift auch dies in deren allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein.

Im Mittelpunkt – sowohl der politischen Erwägungen als auch unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtseingriffs – steht die finanzielle Zusatzbelastung der Versicherten.²⁶ Ihre freiheitsgrundrechtliche Betroffenheit in Art. 2 Abs. 1 GG soll daher den Ausgangspunkt der nachfolgenden Erwägungen bilden.

2. Ungleiche Finanzierungslast

Die finanzielle Zusatzbelastung der privat Pflegeversicherten durch einen Finanzausgleich zwischen PPV und SPV wirft zudem gleichheitsrechtliche Fragen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG auf. Art. 3 Abs. 1 GG verlangt allgemeine Lastengleichheit.²⁷ Jede gesetzlich veranlasste finanzielle Belastung oder auch Zusatzbelastung bedarf deshalb eines gleichheitsrechtlich tragfähigen Rechtfertigungsgrundes.

²⁴ Wegen des Bestehens einer objektiv berufsregelnden Tendenz kann dahinstehen, ob der Eingriff als Eingriff im klassischen oder im modernen Sinne einzuordnen ist. Während Abgabepflichten typischerweise den faktischen Einwirkungen auf die Berufsfreiheit zugeordnet werden (siehe Mann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 12 Rdnr. 94 m. w. N.), handelt sich hier doch jedenfalls nicht um eine allgemeine Steuer, sondern um eine die privaten Pflegeversicherungsunternehmen spezifisch treffende finanzielle Belastung. Vgl. entsprechend auch BVerfGE 161, 1 (35) (Übernachungssteuer); zuletzt BVerfG, Urt. v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, juris Rdnr. 68 (Abschöpfung von Überschusserlösen).

²⁵ Die Zahlungspflicht belastet das Vermögen der Versicherten, weshalb nur Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht kommt; ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG (verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz) scheidet demgegenüber aus, weil keine bestimmte vermögenswerte Rechtsposition verkürzt wird; die Sonderdogmatik zur Art. 14 GG-Relevanz ertragsteuerlicher Belastungen (BVerfGE 93, 121 (137); 115, 97 (110 ff.); 162, 325 (345)) ist nicht einschlägig.

²⁶ Siehe dazu bereits oben A.

²⁷ BVerfGE 145, 106 (141 ff.); 148, 217 (242 ff.); 161, 1 (53); 161, 163 (253); 162, 277 (308); 162, 325 (353); 168, 1 (50).

3. Freiheits- und gleichheitsgerechte Versicherungspflicht und Beitragsdifferenzierung

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass die Pflicht, eine private Pflegeversicherung nach den geltenden Regelungen des SGB XI abzuschließen, gemäß den freiheits- und gleichheitsgrundrechtlichen Maßstäben (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG) zulässig ist.²⁸ Das Gericht hat dabei keine Bedenken dagegen gesehen, dass der Gesetzgeber die Versicherungspflicht in der Pflegeversicherung grundsätzlich an das Bestehen eines gesetzlichen oder privaten Krankenversicherungsschutzes geknüpft hat, solange auch Personen, die nicht krankenversichert sind, ein Recht zum Beitritt zur Pflegeversicherung haben.²⁹

Privat Krankenversicherte können sogar dann verpflichtet werden, eine Pflegeversicherung bei einem privaten Versicherungsunternehmen abzuschließen, wenn für sie die Mitgliedschaft in einer Pflegekasse der SPV finanziell günstiger wäre; der Organisationsgrundsatz, dass die Pflegeversicherung der Krankenversicherung folgt, sei hierfür ein hinreichender Rechtfertigungsgrund.³⁰

Das Bundesverfassungsgericht verdeutlicht in diesem Zusammenhang, dass die Beiträge im Rahmen der PPV und im Rahmen der SPV unterschiedlich strukturiert sein und auch unterschiedlich hoch ausfallen können, weil „sich die Beiträge in der sozialen Pflegeversicherung am Einkommen des Versicherten ausrichten, in der privaten Pflegeversicherung dagegen risikobezogen sind“.³¹

Auch die dem Zweck des sozialen Ausgleichs innerhalb der PPV dienenden Ausgestaltungselemente hat das Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform angesehen.³²

4. Die Frage nach der freiheits- und gleichheitsgrundrechtlichen Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV

Nicht beantwortet ist damit aber die Frage, ob ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV, der in Art. 2 Abs. 1 GG der privat Versicherten eingriffe und auch gleichheitsgrundrechtlich legitimiert werden müsste,³³ grundrechtlich gerechtfertigt wäre.

²⁸ BVerfGE 103, 197 (221 ff., 224 f.); dazu und zu den begleitenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Ebsen, Die gesetzliche Pflegeversicherung (SGB XI) auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts, Jura 2002, S. 401 ff.

²⁹ BVerfGE 103, 225 (235 ff.).

³⁰ BVerfGE 103, 271 (286 ff.).

³¹ BVerfGE 103, 271 (290).

³² BVerfGE 103, 197 (221 ff.).

³³ Siehe soeben oben C. II. 1. und 2.

Die in diesem Rahmen, also freiheits- und gleichheitsgrundrechtlich entscheidende Verhältnismäßigkeitsprüfung³⁴ verlangt einen legitimen Zweck des Finanzausgleichs, seine Eignung zur Zweckerreichung oder jedenfalls -förderung, weiterhin die Erforderlichkeit des Finanzausgleichs, die bei Existenz grundrechtlich milderer, aber gleich geeigneter Mittel zu verneinen ist, und schließlich die Angemessenheit des Finanzausgleichs unter Zugrundelegung einer vergleichenden Gewichtung von grundrechtlicher Betroffenheit einerseits und Bedeutung des verfolgten Gemeinwohlziels andererseits.

a. Legitimes Ziel des Finanzausgleichs

Als legitimes Ziel eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV lässt sich die Sicherung der finanziellen Stabilität der Pflegekassen benennen. Als ergänzendes Ziel kommt die Gewährleistung einer gerechten Lastenverteilung im Verhältnis zwischen allen Pflegeversicherten im Angesicht unterschiedlicher Einkommens- und Risikoverhältnisse in Betracht.

b. Geeignetheit

Ob ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV geeignet ist, das Ziel der Sicherung der finanziellen Stabilität der SPV zu erreichen oder jedenfalls zu fördern, ist fraglich. Eine Ausgleichsleistung der PPV an die SPV in Höhe von rund 2 Mrd. Euro jährlich, wie sie ins Auge gefasst wird,³⁵ würde eine Senkung des Beitragssatzes in der SPV um lediglich 0,1 % erlauben.³⁶ Der finanzielle Effekt des Ausgleichs wäre aus Sicht der beitragszahlenden SPV-Mitglieder sehr überschaubar. Bei rund 58,3 Mio. SPV-Mitgliedern entsprächen 2 Mrd. Euro ungefähr einer durchschnittlichen monatlichen Beitragsreduktion von 2,86 Euro; davon entfielen die Hälfte auf den Arbeitgeber. Übrig bliebe für ein Mitglied der SPV eine Entlastung von 1,43 Euro monatlich. Würde darüber hinaus noch der Anteil der Beihilfe berücksichtigt, läge die monatliche Beitragsentlastung nur noch bei 70 Euro-Cent.

Bei einer Projektion in die Zukunft müssen sich die politischen Hoffnungen auf eine durch einen Finanzausgleich bewirkte substantielle Unterstützung der SPV durch die PPV noch sehr viel stärker relativieren.³⁷ Denn die PPV hat im Vergleich mit der SPV prozentual einen deutlich

³⁴ Siehe im sozialversicherungsrechtlichen Zusammenhang BVerfGE 161, 163 (265 f.).

³⁵ Siehe dazu bereits oben A.

³⁶ Gemäß dem Bundesministerium für Gesundheit, Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung, Stand: Juli 2024, entspricht ein Beitragssatzpunkt (1,0 %) genau 19,0 Mrd. Euro.

³⁷ Siehe auch dazu bereits oben A.; ebenso Möller, Verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung, ZFSH/SGB 2006, S. 464 (472).

höheren Anteil von Versicherten aus der „Baby-Boomer-Generation“, die nun schrittweise in das Lebensalter mit höherer Pflegefallwahrscheinlichkeit vorrücken, was die durchschnittlichen Leistungsausgaben in der PPV nach und nach erheblich erhöhen wird. In der PPV machen die Geburtsjahrgänge 1952-1977 einen Anteil von knapp 55 % am Gesamtbestand aus, während dies in der SPV nur knapp 45 % sind.³⁸ Folglich ist davon auszugehen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen in der PPV bis 2030 deutlich stärker wachsen wird als in der SPV. Gäbe es einen risikobezogenen Finanzausgleich zwischen PPV und SPV, könnte dieser nach Neusius³⁹ und Greiner⁴⁰ mithin schon bald Finanzströme von der SPV in Richtung der PPV erforderlich machen.

Ob und inwieweit ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV darüber hinaus geeignet ist, eine „gerechte“ Lastenverteilung im Verhältnis zwischen allen Pflegeversicherten im Hinblick auf die Einkommens- und Risikoverhältnisse zu fördern, kann von vornherein nicht beantwortet werden, ohne die allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des finanzverfassungsrechtlichen Abgabenrechts mit in Betracht zu ziehen, die den Begriff der Lastengerechtigkeit näher und verfassungsrechtsverbindlich ausfüllen.⁴¹

c. Zu den Fragen der Erforderlichkeit und Angemessenheit

Unabhängig von der sehr fraglichen (mit Blick auf das Ziel der finanziellen Stabilisierung der SPV) bzw. unklaren (mit Blick auf das Ziel der Lastengerechtigkeit) Geeignetheit eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV wirft auch die Erforderlichkeit des Ausgleichs Fragen auf. Denn immer dann, wenn finanzielle Lasten zuzuordnen sind, kommt alternativ die Belastung Dritter oder auch der Allgemeinheit der Steuerzahler in Betracht, hier vor allem mittels des steuerfinanzierten Bundeszuschusses gemäß Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG. Dies zeigt, dass die Erforderlichkeitsprüfung bei der verfassungsrechtlichen Kontrolle finanzieller Lastenzuordnungen leerläuft. Dementsprechend lässt das Bundesverfassungsgericht Erwägungen zur Verlagerung finanzieller Lasten im Rahmen der grundrechtlichen Erforderlichkeitsprüfung grundsätzlich nicht zu⁴² und konzentriert sich in entsprechenden Fällen stattdessen auf die Angemessenheitsebene, auf der die Frage nach der Gerechtigkeit der Zuordnung finanzieller Lasten in ganzer Schärfe wiederkehrt. Auch an dieser Stelle zeigt sich, dass die Frage nach der

³⁸ Neusius, Pflegeversicherung – Ausgleich mit Privatversicherung hilft nicht, Wirtschaftsdienst 2019, S. 421.

³⁹ Neusius, Pflegeversicherung – Ausgleich mit Privatversicherung hilft nicht, Wirtschaftsdienst 2019, S. 421.

⁴⁰ Greiner, Reformoptionen für die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung, Vortrag am 3.12.2024 auf der öffentlichen Veranstaltung GKV live, Manuskript, S. 15.

⁴¹ Dazu sogleich unten C. III.

⁴² Siehe BVerfGE 113, 167 (259) bezüglich möglicher Bundeszuschüsse im Zusammenhang mit dem Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung; BVerfGE 161, 299 (378); BVerfG, Urt. v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, juris Rdnr. 97 (Abschöpfung von Überschusserlösen).

grundrechtlichen Verhältnismäßigkeit der Last nur unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des finanzverfassungsrechtlichen Abgabenrechts beantwortet werden kann, weil diese Grundsätze und Strukturprinzipien die grundrechtlich geschützte Freiheit und Gleichheit im Gegenstandsbereich der finanziellen Lastenzuordnung verbindlich ausgestalten.

So nimmt das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der grundrechtlichen Verhältnismäßigkeits-, insbesondere Angemessenheitsprüfung finanzieller Lasten regelmäßig unmittelbar oder jedenfalls mittelbar auf die Wertungen des Finanzverfassungsrechts Bezug.⁴³ Dies leitet über zu einer finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des hier gegenständlichen Finanzausgleichs. Diese Einordnung wird die freiheits- und gleichheitsgrundrechtliche Angemessenheitsfrage im Ergebnis beantworten.⁴⁴

III. Finanzverfassungsrechtliche Einordnung

1. Spektrum der Abgabenarten

Das finanzverfassungsrechtliche Abgabenrecht sorgt für eine gerechte Verteilung der finanziellen Bürgerlasten im Gemeinwesen.⁴⁵ Während die Steuer als einzige gegenleistungsfreie, nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessene und dem Fiskalzweck dienende Abgabe zur Finanzierung des Staatshaushalts und damit der allgemeinen Staatsaufgaben dient, stehen alle anderen Abgaben als Entgelte im weiteren Sinne in je besonderen Sachzusammenhängen und sind auch besonders rechtfertigungsbedürftig.⁴⁶ Gebühren und Beiträge sind Vorzugslasten und entgelten die bevorzugte Bereitstellung einer besonderen Staatsleistung bzw. der Möglichkeit, eine besondere Staatsleistung in Anspruch zu nehmen. Sie werden vom Äquivalenzprinzip regiert und nach den Verwaltungskosten oder dem übertragenen Nutzen bemessen. Daneben stehen weitere Abgaben. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren vor allem die Sozialversicherungsbeiträge. Hinzu treten Verbandslasten,

⁴³ Dies gilt insbesondere für Erwägungen zur Verantwortlichkeit, so infolge eines spezifischen Näheverhältnisses; siehe BVerfGE 77, 308 (337 ff.); 85, 226 (236); 109, 64 (88); 114, 196 (246 ff.); BVerfG, Urt. v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, juris Rdnr. 105 (Abschöpfung von Überschusserlösen); dazu Kube, Der eingriffsrechtfertigende Konnex – Zu Inhalt und Grenzen freiheitsbegleitender Verantwortung, JZ 2010, S. 265 (268 ff.).

⁴⁴ Siehe unten C. IV.

⁴⁵ Für einen Überblick P. Kirchhof, Die Steuern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 118 und P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 119; Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 105 Rdnr. 1 ff. und 10 ff.

⁴⁶ Aus jüngerer Zeit BVerfGE 124, 235 (243 ff.); 135, 155 (206 ff.); 137, 1 (20 f.); 149, 222 (254 f.); 158, 282 (328); BVerfG, Urt. v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, juris Rdnr. 79 (Abschöpfung von Überschusserlösen).

Ausgleichsabgaben eigener Art und weitere Abgabenformen. Eine besondere Abgabekategorie hat das Bundesverfassungsgericht mit der Sonderabgabe entwickelt, die an eine Gruppenverantwortlichkeit für eine bestimmte Aufgabe anknüpft und die staatliche Entlastung von dieser Verantwortlichkeit entgelt.⁴⁷ Abgabenähnlich wirken schließlich verwaltungsrechtliche Regelungen, die verpflichtende Mittelflüsse im unmittelbaren Verhältnis zwischen Privaten begründen, ohne aber über einen staatlichen Haushalt zu führen, wie beispielsweise gesetzliche Hoch- und Tiefpreisbindungen.⁴⁸

2. Nicht Gebühr, nicht Beitrag und nicht Sozialversicherungsbeitrag

Ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV bewirkt – sei es unmittelbar oder vermittelt über eine formale Inanspruchnahme der Versicherungsunternehmen – eine finanzielle Zusatzbelastung der privat Pflegeversicherten, die – untechnisch formuliert – als Solidarabgabe bezeichnet werden kann. Diese Abgabe ist weder Gebühr noch Beitrag. Denn ihr steht weder eine besondere staatliche Leistung an die privat Pflegeversicherten noch ein bevorzugendes Leistungsangebot gegenüber.

Auch eine Einordnung der finanziellen Last als Sozialversicherungsbeitrag scheidet aus. Denn der privat Pflegeversicherte ist – selbst wenn er im Zuge des Finanzausgleichs bestimmte Ansprüche gegen die SPV erhalten sollte – nicht Partei eines Sozialversicherungsverhältnisses. Vielmehr wird sein privatrechtliches Versicherungsverhältnis zum Anlass für eine finanzielle Belastung genommen, die auf Ertragsseite einer Sozialversicherung zugutekommt. Auch wenn der private und der soziale Zweig der Pflegepflichtversicherung beide unter dem Dachbegriff der gesetzlichen Pflegepflichtversicherung zusammengefasst werden und verschiedene gesetzliche Regelungen des SGB XI für gewisse inhaltliche Annäherungen sorgen, bleiben die beiden Zweige in ihren grundlegenden Rechtsformen und leitenden Prinzipien verschieden.⁴⁹

Im Ergebnis ist die hier einzuordnende Finanzierungslast je nach konkreter Ausgestaltung primär oder vollständig fremdnützig, während der Sozialversicherungsbeitrag – trotz seiner solidarischen Elemente – vorrangig eigennützig ist.⁵⁰

⁴⁷ Dazu näher unten C. III. 4.

⁴⁸ Kube/Palm/Seiler, Finanzierungsverantwortung für Gemeinwohlbelange – Zu den finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben quersubventionierender Preisinterventionen, NJW 2003, S. 927 ff.

⁴⁹ Siehe näher dazu unten C. III. 4. b) bb).

⁵⁰ Siehe BVerfGE 161, 163 (257) zum individuellen Versicherungsschutz als Gegenleistung zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Der Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung des Arbeitnehmers ist bei strenger Betrachtung zwar fremdnützig, beruht aber auf dem besonderen arbeitsrechtlichen Näheverhältnis; so auch Giesen, Beteiligung der Privaten Krankenversicherung am Gesundheitsfonds, NZS 2006, S. 449 (453).

3. Abgrenzung von der Steuer

Auch als Steuer lässt sich die Solidarabgabe der privat Pflegeversicherten im Rahmen eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV nicht qualifizieren.⁵¹ Eine solche Qualifikation scheitert sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgende. Als Gemeinlast erfasst die Steuer im Ausgangspunkt die Allgemeinheit, bemisst sich freiheits- und gleichheitsgerecht nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit⁵² und speist den allgemeinen Staatshaushalt.

Die hier in Rede stehende Solidarabgabe beschränkt sich demgegenüber von vornherein auf eine bestimmte Gruppe von Menschen. Selbst bei einer Konzeption als Versicherungsteuer wäre es gleichheitswidrig, die Abgabe auf die privat Pflegeversicherten zu beschränken und die in der SPV Versicherten auszunehmen, obwohl es sowohl in der PPV als auch in der SPV um die Finanzierung des Schutzes vor dem finanziellen Risiko durch Pflegebedürftigkeit geht.⁵³ Dementsprechend sind derzeit die private und die soziale Pflegeversicherung gleichermaßen von der Versicherungsteuer ausgenommen.⁵⁴ In der Bemessung orientiert sich die hier gegenständliche Solidarabgabe der privat Versicherten – bei einer Ausgestaltung als Aufschlag auf den Versicherungsbeitrag oder in ähnlicher Weise – nicht konsequent an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als bereichsspezifischem, verfassungsrechtlich zwingendem Freiheits- und Gleichheitsmaß der Besteuerung. Schließlich fließt der Ertrag der Abgabe nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern verbindlich und unmittelbar an die SPV. Das Grundgesetz kennt aber – abgesehen von den körperschaftlich verfassten Kirchen (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV) – keine Steuergewalten neben den Gebietskörperschaften. Auch unter dem Gesichtspunkt der Zwecksteuer lässt sich die Ertragsbindung der Solidarabgabe der privat Versicherten nicht begründen. Denn die Zweckbindung eines bestimmten Steuerertrags, die wegen der Durchbrechung des Grundsatzes der Non-Affektation staatlicher Finanzmittel ohnehin nur als Ausnahme zulässig ist,⁵⁵ ist legislativ disponibel und damit nicht verlässlich zu garantieren, während sie bei der hier in Rede stehenden Solidarabgabe wegensprachend ist.

⁵¹ So auch Gaßner, Rechtliche Bewertung eines Rückgriffs auf die private Pflegeversicherung zur Stabilisierung der sozialen Pflegeversicherung, NZS 2007, S. 362 (364).

⁵² Aus jüngerer Zeit BVerfGE 132, 179 (189); 135, 126 (144 f.); 137, 350 (367); 145, 106 (142 f.); 148, 217 (244); 152, 274 (313); 160, 41 (65); 161, 1 (53); 162, 277 (308); 168, 1 (50).

⁵³ Es geht also um die gleiche Art wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, die sich in der Eingehung des Versicherungsverhältnisses widerspiegelt, und die freiheits- und gleichheitsgerechter Anknüpfungspunkt für die Steuer ist.

⁵⁴ Diese Gleichheitsproblematik übersieht Giesen, Beteiligung der Privaten Krankenversicherung am Gesundheitsfonds, NZS 2006, S. 449 (455).

⁵⁵ BVerfGE 110, 274 (294 f.); dazu Waldhoff, Die Zwecksteuer. Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, StuW 2002, S. 285 ff.

4. Unzulässigkeit nach Maßgabe der Sonderabgabendogmatik

a. Tatbestands- und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgabe

Damit bleibt zu prüfen, ob die Solidarabgabe der privat Pflegeversicherten unter die finanzverfassungsrechtliche Auffangkategorie der Sonderabgabe gefasst werden kann. Die Sonderabgabe ist eine Abgabe, die „die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus“ belastet, „ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht“ und deren Aufkommen „einem Sonderfonds vorbehalten ist“.⁵⁶ Für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung kommt es dabei auf den materiellen Gehalt, nicht auf die Bezeichnung der Abgabe an.⁵⁷

Weil die Sonderabgabe neben der Steuer erhoben wird, ohne zugleich eine Vorzugslast zu sein, und weil sie zudem haushaltsflüchtig ist, ist die Sonderabgabe in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig und nur als „seltene Ausnahme“ zulässig.⁵⁸ Begründet wird die Sonderabgabe im Wesentlichen mit der besonderen Verantwortung der Gruppe der Belasteten für die finanzierte Aufgabe. Im Einzelnen gelten folgende, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben.⁵⁹

1. Der Gesetzgeber darf sich der Sonderabgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht (Sachzweck).
2. Es muss eine vorgefundene, homogene Gruppe belastet werden, die durch eine gemeinsame Interessenlage oder andere Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgrenzbar ist (Gruppenhomogenität).

⁵⁶ BVerfGE 101, 141 (148); ausführlich Christian Thiemann, Die Dogmatik der Sonderabgabe im Umbruch. Zur Legitimationsstruktur kollektiv begründeter Abgabepflichten, AöR Bd. 138 (2013), S. 60 ff.; auch Ralf Ramin, Die Sonderabgabe im finanzverfassungsrechtlichen System unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, KStZ 2013, S. 201 ff.; Jäkel, Sonderabgaben im System der grundgesetzlichen Finanzverfassung und der Rechtsprechung des BVerfG, Jura 2017, S. 630 ff.; Wienbracke, Zum Begriff der Sonderabgabe, VR 2021, S. 73 ff.; Pracht, Die Sonderabgabe als prominentes Beispiel für geschaffenes Richterrecht, JA 2024, S. 657 ff.

⁵⁷ BVerfGE 55, 274 (304 f.); 67, 256 (276); 92, 91 (114); 108, 1 (13); BVerwGE 72, 212 (221); 112, 194 (199).

⁵⁸ BVerfGE 55, 274 (308); 91, 186 (203); 92, 91 (113); 101, 141 (147).

⁵⁹ BVerfGE 55, 274 (304 ff.); 67, 256 (275 ff.); 82, 159 (180 f.); 101, 141 (147 f.); 108, 186 (217 f.); 110, 370 (389); 113, 128 (149 f.); 122, 316 (334 f.); 123, 132 (142); 124, 235 (243 ff.); 124, 348 (365 f.); 135, 155 (206 f.); 136, 194 (242 f.).

3. Es muss eine spezifische Sachnähe der Gruppe zu der zu finanzierenden Aufgabe bestehen, aus der eine besondere Gruppenverantwortung für die Aufgabe entspringt (Gruppenverantwortung).
4. Die Verwendung des Abgabeaufkommens zur Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung muss die Gruppe begünstigen (gruppennützige Verwendung).

Diese Anforderungen stehen in einem engen inneren Zusammenhang: „Sind Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, so wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe.“⁶⁰ Die Sonderabgabe ist vor diesem Hintergrund den entgeltenden Abgaben in einem weiteren Sinne zuzurechnen (Gedanke einer gruppenbezogenen, in diesem Sinne abstrahierten Entgeltung staatlicher Aufgabenerfüllung). Die genannten Anforderungen gelten auch für die Bemessung der Höhe der Sonderabgabe; denn die Abgabenhöhe muss durch das Maß der Gruppenverantwortung begründet sein.⁶¹

Die Aufgabenfinanzierung kann Haupt- oder Nebenzweck der Erhebung einer Sonderabgabe sein.⁶² Soweit die Finanzierung der staatlichen Erfüllung der konkreten Aufgabe (Finanzierungsfunktion) nicht Anlass der Einführung der Sonderabgabe war, sondern die Abgabe in erster Linie die Funktion der Lenkung (Antriebsfunktion) oder des Ausgleichs einer nicht erfüllten Verpflichtung (Ausgleichsfunktion) hat,⁶³ sollen die genannten Rechtmäßigkeitsanforderungen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „nicht uneingeschränkt“ gelten;⁶⁴ im Ergebnis griffen die Anforderungen hier in abgeschwächter Form. Dies lässt sich dadurch begründen, dass die Sonderabgabe in diesem Fall in einem schwächeren Konkurrenzverhältnis zur Steuer steht als im Fall der primär bezweckten Aufgabenfinanzierung, weil die Steuer ihrerseits in erster Linie Finanzierungsfunktion hat. Nach neuerer Terminologie wird je nach Intensität der Konkurrenz zur Steuer auch zwischen Sonderabgaben im engeren und im weiteren Sinne unterschieden.⁶⁵

⁶⁰ BVerfGE 122, 316 (335); 123, 132 (142).

⁶¹ BVerfGE 124, 235 (249).

⁶² BVerfGE 67, 256 (278).

⁶³ Die Abgrenzung zwischen Sonderabgaben und Ausgleichsabgaben eigener Art ist fließend; siehe Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 105 Rdnr. 18.

⁶⁴ BVerfGE 57, 139 (167 f.); 67, 256 (277 f.) (Lockerung der Erfordernisse der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit).

⁶⁵ BVerfGE 108, 186 (219); 122, 316 (334); 123, 132 (141); dazu Jochum, Neustrukturierung der Sonderabgabendogmatik, StuW 2006, S. 134 (136).

In jedem Fall müssen Sonderabgaben regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob ihre Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen noch vorliegen.⁶⁶ Zur Gewährleistung der parlamentarischen Budgetverantwortung muss über Sonderabgaben zudem in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage berichtet werden.⁶⁷ Ertragskompetent ist bei Sonderabgaben der Rechtsträger, dem der Abgabenertrag gesetzlich zugeordnet wird.

b. Anwendbarkeit der Sonderabgabendogmatik

In Angesicht dieser Tatbestands- und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Sonderabgaben stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob die durch einen Finanzausgleich zwischen PPV und SPV bewirkte Solidarabgabe der privat Pflegeversicherten als Sonderabgabe einzuordnen und dementsprechend rechtfertigungsbedürftig ist.

aa. Existenz eines staatlichen Sonderfonds

Die Solidarabgabe belastet die privat Pflegeversicherten über die allgemeine Steuerpflicht hinaus. Auch findet die Abgabe ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit, konkret in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 GG.⁶⁸ Fraglich ist allerdings, ob das Abgabenaufkommen – sonderabgabentypisch – „einem Sonderfonds vorbehalten ist“.⁶⁹ In einer Entscheidung zur gesetzlich vorgeschriebenen Entgeltfortzahlung des Arbeitgebers bei arbeitnehmerseitiger Weiterbildung hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben in dem betreffenden Sachverhalt nicht direkt anwendbar seien, weil die Geldzahlungspflicht nur im unmittelbaren Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, nicht aber dem Staat gegenüber begründet werde, weil ein zweckgebundenes Sondervermögen nicht gebildet werde, weil keine Einnahmen für öffentliche Haushalte entstünden und weil auch ein Ausgleichs- oder Verhaltenslenkungszweck nicht im Raum stünde.⁷⁰ Auch in anderen Fällen staatlicher, kostenträchtiger Inpflichtnahmen Privater, nicht zuletzt durch Hoch- oder Tiefpreisbindungen, die quersubventionierende Wirkung haben,

⁶⁶ BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181).

⁶⁷ BVerfGE 108, 186 (218); 110, 370 (389); 113, 128 (150).

⁶⁸ Siehe oben C. I.

⁶⁹ BVerfGE 101, 141 (148).

⁷⁰ BVerfGE 77, 308 (338 f.).

hat das Bundesverfassungsgericht die Sonderabgabendogmatik nicht uneingeschränkt angewandt,⁷¹ weil die in diesen Zusammenhängen beanspruchten Finanzmittel nicht über ein staatliches Budget geleitet wurden.⁷²

Der vorliegende Fall unterscheidet sich von diesen Fällen quersubventionierend wirkender Inpflichtnahmen jedoch deutlich. Denn die Solidarabgabe der privat Pflegeversicherten fließt zwar nicht in den staatlichen Kernhaushalt, kommt aber auch nicht unmittelbar den in der SPV Versicherten zugute. Vielmehr handelt es sich beim Ausgleichsfonds nach § 65 SGB XI, der die Finanzausgleichsleistungen der PPV aufnehmen könnte, um ein vom Bundesamt für Soziale Sicherung verwaltetes Sondervermögen.⁷³ Dies ist zwar kein Sondervermögen, das allein die Mittel aus der Solidarabgabe bündeln würde, wie es für Sonderfonds, die im Zusammenhang mit der Errichtung von Sonderabgabenkreisläufen gebildet werden, typisch ist. Gleichwohl aber – und das ist insofern entscheidend – ist der Ausgleichsfonds nach § 65 SGB XI gesetzlich konstituiert, einem Träger der mittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet und damit im staatlichen Bereich angesiedelt⁷⁴ und besonderen, vom allgemeinen Staatshaushalt unterschiedenen Ausgaben Zwecken gewidmet. Der Ausgleichsfonds ist deshalb als Sonderfonds im Sinne der Sonderabgabendogmatik anzusehen. Die Solidarabgabe muss somit an den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben gemessen werden.⁷⁵

bb. Abgrenzung von BVerfGE 113, 167 (Risikostrukturausgleich)

Dieses Zwischenergebnis bleibt mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung von 2005 abzustimmen.⁷⁶ In diesem Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Bestimmungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung dem Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht entgegenstünden, weil „die Kompetenzvorschriften der Art. 104a ff. GG

⁷¹ BVerfGE 114, 196 (249 f.) (Rabattzwang zulasten der Apotheker und zugunsten der gesetzlichen Krankenversicherung gemäß dem Beitragssatzsicherungsgesetz); BVerfG, Urt. v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, juris Rdnr. 79 (Abschöpfung von Überschusserlösen).

⁷² Dazu Kube/Palm/Seiler, Finanzierungsverantwortung für Gemeinwohlbelange – Zu den finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben quersubventionierender Preisinterventionen, NJW 2003, S. 927 ff.

⁷³ Sichert, Finanzausgleich und Liquiditätssicherung in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV), KrV 2024, S. 226 (227).

⁷⁴ Wenn Sichert, Finanzausgleich und Liquiditätssicherung in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV), KrV 2024, S. 226 (227) Wert darauf legt, dass der Ausgleichsfonds ein „Sondervermögen der Pflegeversicherung“, nicht dagegen ein „Sondervermögen des Bundes“ sei, betrifft dies allein die Unterscheidung zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung, ändert aber nichts daran, dass es sich beim Ausgleichsfonds um einen Fonds handelt, der staatlich im Sinne der Sonderabgabendogmatik ist.

⁷⁵ Nichts Anderes würde freilich gelten, wenn für die Mittel aus den Finanzausgleichsleistungen der PPV ein eigenes Sondervermögen im Bereich der SPV gebildet werden würde.

⁷⁶ BVerfGE 113, 167.

... für die Erhebung und Verwaltung von Sozialversicherungsbeiträgen, auch wenn diese zum Gegenstand eines sozialversicherungsrechtlichen Finanzausgleichsverfahrens gemacht werden“, von vornherein nicht gälten.⁷⁷ Anders als andere, auf Ausgleich und Umverteilung angelegte nichtsteuerliche Abgabenbelastungen bedürften sozialversicherungsrechtliche Beitragsbelastungen keiner besonderen Rechtfertigung, „wenn ein zulässig Versicherter über seine Steuerpflicht hinaus lediglich zu solchen Sozialversicherungsbeiträgen herangezogen wird, die der Finanzierung des gerade auch diesem Versicherten zugute kommenden Versicherungsschutzes dienen. Ein in diesem Sinne eigennütziger Sozialversicherungsbeitrag wird nicht dadurch fremdnützig, dass der Beitrag zugleich dem sozialen Ausgleich und der Umverteilung zugunsten anderer zulässig Versicherter dient. Denn eine solche Verwendung des Krankenversicherungsbeitrags entspricht dem klassischen, vom Verfassungsgeber grundsätzlich gebilligten Konzept einer Sozialversicherung.“⁷⁸

Dieser Definition und Umgrenzung der Solidargemeinschaft der Beitragszahler in der gesetzlichen Krankenversicherung stellt das Bundesverfassungsgericht aber ausdrücklich die Situation von Personen gegenüber, die nicht Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung sind. So heißt es im unmittelbaren textlichen Zusammenhang: „Was die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen betrifft, so verlangt der Gleichheitssatz einen sachlich einleuchtenden Grund dafür, dass ein Privater, der nicht zugleich Versicherter ist, im Unterschied zu anderen Privaten über seine Steuerpflicht hinaus zu einer fremdnützigen Abgabe, die sozialen Ausgleich und Umverteilung zum Ziel hat und herstellt, herangezogen wird. Während jeder Bürger ohne weiteres der Steuergewalt unterworfen ist, bedürfen weitere, auf Ausgleich und Umverteilung angelegte Abgabebelastungen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit einer besonderen Rechtfertigung.“⁷⁹

Ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV wäre danach nur dann nicht an den Bestimmungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und insbesondere an den Voraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben zu messen, wenn sich die beiden Ausgestaltungsformen der gesetzlichen Pflegeversicherung, die PPV einerseits und die SPV andererseits, als unselbständige Elemente eines den Grundsätzen der Sozialversicherung folgenden Gesamtsystems darstellen würden, das eine einzige, große Solidargemeinschaft Versicherter konstituiert.

⁷⁷ BVerfGE 113, 167 (199).

⁷⁸ BVerfGE 113, 167 (219 f.) unter Verweis auf BVerfGE 76, 256 (300 ff.) und BVerfGE 79, 223 (236 f.).

⁷⁹ BVerfGE 113, 167 (219) unter Verweis auf BVerfGE 75, 108 (157 ff.) und BVerfGE 11, 105 (115); zu dieser klaren Differenzierung auch Möller, Verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung, ZFSH/SGB 2006, S. 464 (470).

Schon auf den ersten Blick und auch bei näherer Untersuchung der gesetzlichen Ausgestaltungen liegt aber auf der Hand, dass PPV und SPV keinen einheitlichen, übergreifenden Solidarverband bilden,⁸⁰ sondern dass die beiden Formen der im SGB XI angelegten Pflegepflichtversicherung ganz und gar unterschiedlich strukturiert sind und unterschiedlichen Prinzipien und Maßstäben folgen. Während die PPV privatrechtlich konstituiert ist und auf grundrechtlicher Freiheit, namentlich Privatautonomie aufbaut, beruht die SPV auf einem staatlichen Organisationsakt und erscheint als Ausprägung mittelbarer Staatsgewalt. Während die PPV dem für private Versicherungen typischen Versicherungsmodell der Kapitaldeckung gemäß dem Gedanken der Individualäquivalenz folgt, reiht sich die SPV in die gesetzlichen Sozialversicherungen ein, die nach dem Modell des Umlageverfahrens arbeiten, das auf dem Gedanken des Generationenvertrages beruht. Die Beiträge bemessen sich hier von vornherein nicht nach der Individualäquivalenz, sondern – in äußeren Grenzen – nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der aktuell Einzahlenden, was solidarische Umverteilung unmittelbar impliziert. Folglich bildet die PPV – zugunsten der Versicherten – rechnerisch zuordenbare Alterungsrückstellungen,⁸¹ während die SPV weder eine solche Form der finanziellen Vorsorge noch eine sonstige durchgreifende Vorsorge für die demographische Entwicklung kennt und dem Einzelnen bei Eintritt des Versicherungsfalls lediglich einen solidarisch gebundenen Teilhabeanspruch am jeweils zur Verfügung stehenden Beitragsaufkommen verschafft. In der PPV sind mittlerweile Rückstellungen in Höhe von über 50 Mrd. Euro gebildet worden, was ganz erhebliche finanzielle Vorleistungen der privat Vorsorgenden bedeutet. Eine solche Belastung trifft die in der SPV Versicherten nicht.

All diese Punkte verdeutlichen, dass der Gesetzgeber des SGB XI – ungeachtet einzelner inhaltlicher Annäherungen zwischen PPV und SPV auf der Ebene konkreter Ausgestaltungselemente (Kontrahierungszwang, Grenzen der Beitragsbemessung etc.)⁸² – zwei gänzlich unterschiedliche Formen der Pflegeversicherung organisiert hat, die nebeneinander zur Verfügung stehen, um die gesetzliche Pflegeversicherungspflicht erfüllen zu können. So sind zwei verschiedene Versichertenkollektive entstanden, die in fundamental unterschiedliche Finanzierungssystematiken eingebunden sind.

Damit gänzlich übereinstimmend führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer verpflichtenden privaten Pflegeversicherung von 2001

⁸⁰ Ebenso Gaßner, Rechtliche Bewertung eines Rückgriffs auf die private Pflegeversicherung zur Stabilisierung der sozialen Pflegeversicherung, NZS 2007, S. 362 (363).

⁸¹ Zur verfassungsrechtlichen Einordnung für den Fall der Krankenversicherung BVerfGE 123, 186 (253 f.); zum eigentumsgrundrechtlichen Schutz der Alterungsrückstellungen auch Gaßner, Rechtliche Bewertung eines Rückgriffs auf die private Pflegeversicherung zur Stabilisierung der sozialen Pflegeversicherung, NZS 2007, S. 362 (362 f.).

⁸² Siehe dazu oben B. I. und II.

aus, dass der Gesetzgeber des Pflege-Versicherungsgesetzes „eine Pflegevolksversicherung in der Gestalt zweier Versicherungszweige geschaffen“ habe.⁸³ In seiner begleitenden Entscheidung zum fehlenden Wahlrecht der privat Krankenversicherten unterscheidet das Gericht, in Nachvollzug der gesetzlichen Konzeption, sehr deutlich zwischen der sozialen und der privaten Pflegeversicherung und billigt ausdrücklich, dass der Gesetzgeber die in die SPV einbezogenen Personen nach dem Kriterium bestimmt hat, „welcher Personenkreis zur Bildung der Solidargemeinschaft erforderlich ist und welche Personen deren Schutz benötigen“.⁸⁴ Mit anderen Worten sieht das Gericht die Mitglieder der PPV eindeutig außerhalb der durch die SPV gebildeten „Solidargemeinschaft“. In der Entscheidung zum „generativen Beitrag“ der Eltern in der SPV arbeitet das Bundesverfassungsgericht zudem sehr klar die absehbare Problematik des Umlageverfahrens bereits bei Einführung der Pflegeversicherung heraus;⁸⁵ auch dies unterstreicht die Eigenständigkeit der beiden Zweige der Pflegeversicherung, vor allem in ihrer Finanzierungssystematik.

Mit Blick auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung⁸⁶ lässt sich deshalb festhalten, dass sich die PPV und die SPV in keiner Weise als (unselbständige) Elemente eines den Grundsätzen der Sozialversicherung folgenden Gesamtsystems darstellen. Die PPV ist vielmehr eine den Grundsätzen der Privatversicherung folgende, eigenständige Versicherungsform. Dies kommt im Übrigen auch darin zum Ausdruck, dass auch bislang schon ein Risikoausgleich nur jeweils innerhalb der beiden Versicherungsformen stattfindet, nicht aber über die beiden Formen hinweg (Finanzausgleich nach § 65 SGB XI einerseits, Risikoausgleich nach § 111 SGB XI andererseits).⁸⁷

Im Ergebnis erweist sich die bei einem Finanzausgleich zwischen PPV und SPV zu erhebende Solidarabgabe zulasten der privat Pflegeversicherten somit als Abgabe, die über das System des Sozialversicherungswesens hinausgreift. Die Solidarabgabe belastet Personen, die außerhalb dieses Systems stehen. Deshalb ist sie an den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu messen, die an die zulässige Erhebung von Sonderabgaben anzulegen sind.

⁸³ BVerfGE 103, 197 (224).

⁸⁴ BVerfGE 103, 271 (288).

⁸⁵ BVerfGE 103, 242 (266 ff.).

⁸⁶ BVerfGE 113, 167 (219 f.).

⁸⁷ Zu diesen beiden Ausgleichsformen Möller, Verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung, ZFSH/SGB 2006, S. 464 (467 f.).

c. Fehlende Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der privat Pflegeversicherten

Unter Zugrundelegung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die zulässige Erhebung von Sonderabgaben ist die Solidarabgabe zulasten der privat Pflegeversicherten im Rahmen eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV verfassungswidrig. Die Rechtfertigung scheitert an der fehlenden Sachnähe der Belasteten zu der zu finanzierenden Aufgabe, damit an ihrer fehlenden Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und infolgedessen an der fehlenden Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung.

aa. Bestehender Sachzweck

Zwar wird mit der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und damit der Solidarabgabe zulasten der in der PPV Versicherten ein Sachzweck verfolgt, der über den alleinigen Zweck der Staatsfinanzierung, den reinen Fiskalzweck, hinausgeht. Denn die Abgabe dient zum einen dem sachlichen Zweck, zur finanziellen Stabilität der SPV beizutragen, und zum anderen dem Zweck, eine – jedenfalls vermeintlich – gerechte Lastenverteilung im Verhältnis zwischen allen Pflegeversicherten im Angesicht unterschiedlicher Einkommens- und Risikoverhältnisse zu erreichen.⁸⁸

bb. Die in der PPV Versicherten als homogene Gruppe

Auch kann man die Gruppe der durch die Solidarabgabe Belasteten als homogene Gruppe bezeichnen. Die privat Pflegeversicherten grenzen sich durch ihr privates Versicherungsverhältnis von der Allgemeinheit und auch von der Gruppe der in der SPV Versicherten deutlich ab. Auch wenn man zur Gruppenbestimmung gesetzlich geschaffene Differenzierungen mitberücksichtigt,⁸⁹ ist daher von einer hinreichenden Gruppenhomogenität der in Anspruch Genommenen auszugehen.⁹⁰

cc. Fehlende Sachnähe

Doch scheitert die Verfassungsmäßigkeit der hier in Rede stehenden Solidarabgabe an der fehlenden Sachnähe, damit an der fehlenden Gruppenverantwortung der Abgabenbelasteten

⁸⁸ Siehe oben C. II. 4. a).

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 113, 128 (152).

⁹⁰ So im Ergebnis auch Depenheuer, Finanzielle Zwangspatenschaft privat Pflegeversicherter für gesetzlich Pflegeversicherte?, Rechtsgutachten, April 2007, S. 23, der zugleich – und zu Recht – die fehlende Gruppenhomogenität bei gemeinsamer Betrachtung der in der PPV und in der SPV Versicherten als einer Gruppe betont.

und folglich an fehlender Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung. Diese – in der Sache entscheidenden – Rechtmäßigkeitsmaßstäbe der Abgabenerhebung sind vorliegend uneingeschränkt anzulegen. Denn die Solidarabgabe hat die vorrangige Funktion, die gegenständliche Sachaufgabe zu finanzieren (Finanzierungsfunktion). Tatbestände, die zu einer Relativierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen führen könnten,⁹¹ kommen nicht in Betracht. So hat die Solidarabgabe nicht die Funktion, die Abgabenschuldigen zu lenken (Antriebsfunktion). Es fehlt von vornherein an einem hinreichend klaren und gesetzgeberisch bewusst gesetzten Lenkungstatbestand,⁹² der den privat Versicherten gegenüber Verhaltensanreize setzen würde. Ein abgabengesetzlicher Anreiz, von der PKV in die GKV zu wechseln, wäre im Rahmen der derzeitigen Ausgestaltung des Systems im Übrigen mit der Verfassung nicht vereinbar. Ebenso hat die Solidarabgabe nicht die Funktion, eine nicht erfüllte Verpflichtung auszugleichen (Ausgleichsfunktion).⁹³

Die privat Pflegeversicherten stehen nicht in besonderer Sachnähe zu der Aufgabe, die SPV finanziell zu stabilisieren. Der Gesetzgeber hat einen Dualismus zweier Versicherungssysteme geschaffen, die unabhängig voneinander stehen, gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung.⁹⁴ Die PPV sorgt mit Alterungsrückstellungen, die die aktuell Beitragszahlenden erheblich belasten, für die nachhaltige Finanzierbarkeit der Versicherungsleistungen vor, die SPV tut dies nicht. Wenn die SPV nun in eine finanzielle Schieflage gerät, ist es nicht Aufgabe der in der PPV Versicherten, dieser Schieflage abzuhelpen. Geboten wäre an erster Stelle eine sachdienliche Nachsteuerung innerhalb des Finanzierungssystems der SPV, so insbesondere durch eine ausgabendeckende Bemessung der Beiträge. Es gibt keinen Grund, die privat Pflegeversicherten über die Finanzierungslasten im Rahmen ihres eigenen Versicherungssystems hinaus auch noch zur Mitfinanzierung eines anderen Versicherungssystems, dem sie nicht angehören, heranzuziehen. Eine solche Heranziehung hätte keinen sachlichen Grund, auch kein sachliches Maß, und würde willkürlich erscheinen. Es käme zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Doppelbelastung der privat Pflegeversicherten, die für ihre eigene Pflegeversicherung durch die Bildung von Alterungsrückstellungen vorsorgen und zugleich noch zur Finanzierung der Versicherungsleistungen zugunsten der aktuell pflegebedürftigen Mitglieder der SPV beitragen müssten.

⁹¹ Siehe oben C. III. 4. a).

⁹² Lenkungsanreize müssen von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen sein; vgl. BVerfGE 93, 121 (147); 99, 280 (296); 105, 73 (112 f.); 110, 274 (293); 117, 1 (32 f.); 122, 210 (232); 160, 41 (67); 162, 277 (309); 168, 1 (52).

⁹³ Siehe dazu näher unten C. III. 4. c) cc) a. E.

⁹⁴ Zur gesetzgeberischen Systembildung als Grund für die Grenzen der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auch Möller, Verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung, ZFSH/SGB 2006, S. 464 (472).

Soweit die Versichertenkollektive in den beiden nebeneinanderstehenden Versicherungssystemen unterschiedliche Risikostrukturen und Einkommensverhältnisse aufweisen, haben diese Strukturen und Verhältnisse als rein faktische Gegebenheiten Auswirkungen auf die Beitrags- und Leistungsfestsetzungen innerhalb der beiden Systeme, können aber ihrerseits keine rechtliche Pflicht zu Solidarleistungen der Mitglieder eines Systems zum Erhalt des anderen Systems begründen. Dieses Ergebnis folgt aus der Grundentscheidung des Gesetzgebers des SGB XI, zwei – sehr unterschiedlichen Finanzierungssystematiken folgende – Pflegeversicherungssysteme einzurichten. Auf diese Grundentscheidung bauen die weiteren Ausgestaltungen und deren verfassungsrechtliche Beurteilung nach Folgerichtigkeitsgesichtspunkten auf. So leisten nur die in der PPV Versicherten Beiträge zum Aufbau von Alterungsrückstellungen, die in der SPV Versicherten demgegenüber nicht.

Ebenso wie es an der Sachnähe der privat Pflegeversicherten zu der Aufgabe, die SPV finanziell zu stabilisieren, fehlt, kann auch eine besondere „Sachnähe“ der privat Pflegeversicherten zu dem Ziel, eine gerechte Lastenverteilung im Verhältnis zwischen allen Pflegeversicherten im Angesicht unterschiedlicher Einkommens- und Risikoverhältnisse zu erreichen, nicht festgestellt werden. Es liegt auf der Hand, dass eine „gerechte Lastenverteilung“ Folge einer den finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben entsprechenden Ausgestaltung des Abgabenrechts ist, dass aber unter Verweis auf die Zielsetzung vermeintlicher Lastengerechtigkeit eine sich über die finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe hinwegsetzende Sonderabgabe nicht eingerichtet werden kann. Dies wäre ein klassischer Zirkelschluss; die unterstellte oder auch behauptete Gerechtigkeit hätte kein Maß, sondern wäre willkürlich gesetzt. Schon bei Prüfung der Frage, ob die privat Pflegeversicherten eine besondere Nähe zu der Aufgabe haben, die SPV finanziell zu stabilisieren, wurde soeben gezeigt, dass – unter anderem – unterschiedliche Risiko- und Einkommensverhältnisse der in der PPV und in der SPV Versicherten eine solche Nähe nicht begründen können. Nichts Anderes kann unter dem Gesichtspunkt des Ziels einer „gerechten Lastenverteilung“ gelten. Auch insoweit ist festzuhalten, dass die tatsächlichen Eigenschaften der Versichertenkollektive in den beiden, sehr unterschiedlich strukturierten und nebeneinanderstehenden Versicherungssystemen nicht dazu geeignet sind, Solidarverpflichtungen über die Grenzen der gesetzlich ausgestalteten Systeme hinaus zu begründen.

Klarstellend sei ergänzt, dass die Risikostrukturen und Einkommensverhältnisse der privat Pflegeversicherten auch nicht als „ungerechtfertigter Sondervorteil“ eingeordnet werden können, der zu einer kompensierenden Ausgleichs- oder Abschöpfungsabgabe ermächtigen würde. Ausgleichs- und Abschöpfungsabgaben knüpfen an die Nichterfüllung einer – typischerweise disponiblen – rechtlichen Pflicht oder an eine sonstige Form der Rechtswidrigkeit

auf Seiten der Abgabenbelasteten an.⁹⁵ Beispiel für eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgleichsabgabe ist die Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe, die ein Arbeitgeber gemäß § 160 SGB IX an das zuständige Integrationsamt entrichten muss, wenn er es unterlässt, die gesetzlich vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen.⁹⁶ Beispiel für eine zulässige Abschöpfungsabgabe ist die Fehlbelegungsabgabe, die der Mieter einer öffentlich geförderten Sozialwohnung an die Gemeinde abzuführen hat, wenn ihm die Wohnung aufgrund der Verbesserung seiner finanziellen Lage rechtlich an sich nicht mehr zusteht; die Fehlbelegungsabgabe dient mit anderen Worten der Rückabwicklung eines ungerechtfertigt gewährten Subventionsvorteils.⁹⁷ Eine entsprechende Pflichtverletzung oder sonstige Form der Rechtswidrigkeit ist den privat Pflegeversicherten aber in keiner Weise vorzuwerfen. Ihre private Pflegeversicherung ist ihnen als privat Krankenversicherten vielmehr gesetzlich auferlegt; sie haben nicht einmal die Wahl, in die soziale Pflegeversicherung zu wechseln.⁹⁸ Die privat Pflegeversicherten verhalten sich gesetzeskonform und rechtstreu. Die Auferlegung einer Ausgleichs- oder Abschöpfungsabgabe kommt in einem solchen Fall von vornherein nicht in Betracht.

dd. Fehlende Gruppenverantwortung

Aus der fehlenden Sachnähe der privat Pflegeversicherten zu den mit einem Finanzausgleich zwischen PPV und SPV verfolgten Zwecken folgt unmittelbar, dass den privat Versicherten auch keine diesbezügliche Verantwortung, also weder Aufgaben- noch Finanzierungsverantwortung, zugeschrieben werden kann.

Der enge sonderabgabendogmatische Zusammenhang zwischen Sachnähe und Aufgaben- bzw. Finanzierungsverantwortung⁹⁹ gilt sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. Aus der individualschützenden Funktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung folgt, dass einem Bürger sonderabgabenrechtliche Aufgaben- und damit Finanzierungsverantwortung nicht zugeschrieben werden kann, wenn eine besondere Sachnähe dieses Bürgers zu der zu erfüllenden und zu finanzierenden Aufgabe nicht besteht.¹⁰⁰

⁹⁵ Ausführlich Seiler, Befreiende Abgaben (Ersatzgeld, Ausgleichsabgaben eigener Art), in: Henneke/Waldhoff (Hrsg.), Handbuch Recht der Kommunalfinanzen, 2. Aufl. 2023, § 17; auch Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15.9.2024, Art. 105 Rdnr. 23.

⁹⁶ Dazu BVerfGE 57, 139.

⁹⁷ Dazu BVerfGE 78, 249.

⁹⁸ BVerfGE 103, 225 (235 ff.) und BVerfGE 103, 271 (286 ff.); dazu auch oben C. II. 3.

⁹⁹ Siehe oben C. III. 4. a).

¹⁰⁰ Der Tatbestand hat in diesem Sinne Schrankenfunktion.

ee. Fehlende Gruppennützigkeit

Ebenso eng ist der tatsächliche und rechtsdogmatische Zusammenhang zwischen der staatlichen Entlastung von der Gruppenverantwortung für eine Sachaufgabe und der – sonderabgabenrechtlich erforderlichen – Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung.¹⁰¹ Wenn eine Gruppe keine Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe hat, kann die staatliche Verwendung einer gleichwohl der Gruppe auferlegten Abgabe zur Finanzierung der Erfüllung dieser Aufgabe auch nicht gruppennützig sein. Der vorliegende Fall veranschaulicht dies in aller Deutlichkeit. Weil die privat Pflegeversicherten eine Verantwortung für die finanzielle Stabilität der SPV und für einen Risikoausgleich mit der SPV nicht trifft, kann die Verwendung einer die privat Pflegeversicherten belastenden Solidarabgabe zur Erreichung ebendieser Zwecke nicht gruppennützig sein.¹⁰²

IV. Verfassungswidrigkeit eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV

Die finanzverfassungsrechtliche Einordnung hat ergeben, dass die Solidarabgabe, die die privat Pflegeversicherten im Rahmen eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV träge, eine verfassungswidrige Sonderabgabe wäre. Dies ist im Rahmen der grundrechtlichen Würdigung leitend.¹⁰³ Im Ergebnis stellt sich die zu prüfende finanzielle Belastung der privat Pflegeversicherten deshalb als freiheits- und gleichheitsgrundrechtlich unzulässig dar. Der Finanzausgleich verstieße gegen die Grundrechte der privat Pflegeversicherten aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) und aus Art. 3 Abs. 1 GG (allgemeiner Gleichheitssatz). Dies gilt unabhängig davon, ob formal die privat Pflegeversicherten oder aber die privaten Versicherungsunternehmen in Anspruch genommen würden, die die finanzielle Last über die Beitragsgestaltung auf die Versicherten überwälzen müssten.

Sollten formal die privaten Versicherungsunternehmen in die Pflicht genommen werden, verstieße dies als unverhältnismäßiger Eingriff mit objektiv berufsregelnder Tendenz zugleich gegen deren Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.¹⁰⁴ Hinsichtlich der Verneinung der Sachnähe und der Verneinung der korrespondierenden Gruppenverantwortung der privaten

¹⁰¹ Siehe oben C. III. 4. a); BVerfGE 122, 316 (335); 123, 132 (142).

¹⁰² Zur fehlenden Gruppennützigkeit der Mittelverwendung auch Gaßner, Rechtliche Bewertung eines Rückgriffs auf die private Pflegeversicherung zur Stabilisierung der sozialen Pflegeversicherung, NZS 2007, S. 362 (364).

¹⁰³ Siehe oben C. II. 4. c).

¹⁰⁴ Siehe zum inhaltlichen Zusammenhang der verschiedenen Grundrechtseingriffe oben C. II. 1.; ebenso Depenheuer, Finanzielle Zwangspatenschaft privat Pflegeversicherter für gesetzlich Pflegeversicherte?, Rechtsgutachten, April 2007, S. 26 f.

Versicherungsunternehmen für die regulativen Ziele, zur finanziellen Stabilität der SPV beizutragen und einen risiko- und einkommensbezogenen Ausgleich zwischen den Versichertenkollektiven der PPV und der SPV zu erreichen, gilt das oben Gesagte entsprechend. Auch auf unternehmerischer, in diesem Sinne institutioneller Ebene muss sich der Gesetzgeber an der Grundentscheidung für die Einrichtung zweier, in Organisationsstrukturen und Finanzierungssystematiken klar voneinander getrennter Versicherungszweige festhalten lassen. Auch aus Sicht der privaten Versicherungsunternehmen würde sich die aus dem Finanzausgleich mit der SPV folgende Last als verfassungswidrige Sonderabgabe darstellen, was auf die grundrechtliche Beurteilung durchschlägt.

D. Freiheits- und gleichheitsgerechte Strukturierung rechtlich verpflichtender Solidarität

Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Finanzverfassungsrecht klare Vorgaben dazu enthält, ob und wie finanzielle Solidarität im Gemeinwesen rechtsverbindlich eingefordert werden kann. Während das Steuerrecht eine Basis-Solidargemeinschaft begründet, die auf finanziellen Beiträgen nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und staatlichen Ausgabenentscheidungen nach demokratischen und grundrechtlichen Maßstäben – unter anderem nach der Bedürftigkeit – beruht,¹⁰⁵ konstituiert das Sozialversicherungsrecht ergänzende, besondere Solidargemeinschaften, die sich aus den Mitgliedern der jeweiligen Sozialversicherungen zusammensetzen.¹⁰⁶

Soweit das Recht der privaten Versicherungen über den allgemeinen Risikoausgleich in der Versichertengemeinschaft hinausgehende Regelungen vorsieht, ist Solidarität in Grenzen auch innerhalb privater Versichertengemeinschaften geboten und vorhanden. Sonderabgaben können ihrerseits Solidarcharakter haben und einen gegenseitigen Ausgleich innerhalb der jeweils homogenen Gruppen der Abgabenverpflichteten bewirken. Grund, Maß und Grenzen verpflichtender finanzieller Solidarität sind im Finanzverfassungsrecht danach freiheits- und gleichheitsgerecht vorgezeichnet.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Kube, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, in: Mellinghoff (Hrsg.), Steuern im Sozialstaat, DStJG Bd. 29, 2006, S. 11 (17); auch Isensee, „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, NZS 2004, S. 393 (399).

¹⁰⁶ Grundlegend Isensee, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge. Eine finanzverfassungsrechtliche Studie über den Solidarausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung, 1973.

¹⁰⁷ Siehe auch Depenheuer, „Nicht alle Menschen werden Brüder“. Unterscheidung als praktische Bedingung von Solidarität, in: Isensee (Hrsg.), Solidarität in Knappheit, 1998, S. 41 ff.; zum „Recht als Mittel für die Organisation kollektiver Solidarität“ auch Volkmann, Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung, 1998, S. 66 ff.

Mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist es nicht vereinbar, Solidarität über die Grenzen gesetzlich begründeter Solidargemeinschaften hinaus rechtsverbindlich zu verlangen. Allgemeine politische Aussagen, nach denen „starke Schultern“ viel tragen müssten, sind als solche ohne Maß und Grenzen. Sie begründen die Gefahr, dass die freiheits- und gleichheitsgerecht ausgestalteten und austarierten Solidarsysteme unterlaufen werden und der Staat – letztlich willkürlich – auf privates Vermögen zugreift, wo er es vorfindet. Dem Einzelnen auferlegte Solidarpflichten müssen sich in jedem Fall konsistent und folgerichtig aus den allgemeinen Systemzuschnitten ergeben.

E. Zusammenfassung in Thesenform

1. Gesetzliche Regelungen über einen Finanzausgleich zwischen Privater Pflegeversicherung (PPV) und Sozialer Pflegeversicherung (SPV) könnten kompetenzrechtlich auf die – kumulativ zugrunde zu legenden – konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (privatrechtliches Versicherungswesen) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung) gestützt werden.
2. Bei unmittelbarer finanzieller Inanspruchnahme der privaten Versicherungsunternehmen greift ein solcher Finanzausgleich in das Grundrecht der Unternehmen auf Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ein, weil die Inanspruchnahme die Berufsausübung mit objektiv berufsregelnder Tendenz erschwert. Für die privat Pflegeversicherten stellt sich die Inanspruchnahme der Unternehmen, die zu einer voraussehbaren und politisch gewollten Lastenüberwälzung auf die Versicherten führt, zugleich als mittelbarer Eingriff in ihre allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG dar. Werden die privat Pflegeversicherten im Rahmen des Finanzausgleichs direkt belastet, sind sie ebenfalls in ihrem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit betroffen.
3. Auch gleichheitsgrundrechtlich hat sich ein Finanzausgleich zwischen PPV und SPV zu legitimieren, weil Art. 3 Abs. 1 GG die finanzielle Lastengleichheit garantiert und jede staatlich veranlasste finanzielle Belastung rechtfertigungspflichtig stellt.
4. Die freiheits- wie gleichheitsgrundrechtlich entscheidende Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangt an erster Stelle ein legitimes Ziel des Finanzausgleichs. Benennen lässt sich zum einen das Ziel, durch den Ausgleich zur finanziellen Stabilität der SPV beizutragen, zum anderen das Ziel, eine „gerechte“ Lastenverteilung im Verhältnis zwischen allen

Pflegeversicherten im Angesicht unterschiedlicher Einkommens- und Risikoverhältnisse zu gewährleisten.

5. Fraglich ist aber schon die Eignung eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV zur Erreichung dieser Ziele. Aus Sicht der SPV würden Ausgleichsleistungen der PPV in Höhe von rund 2 Mrd. Euro jährlich, die im Raum stehen, zu einer Beitragssatzsenkung um lediglich 0,1 % führen. Nach Abzug des Arbeitgeberanteils entspräche das im Durchschnitt einer monatlichen Beitragsentlastung von nur 1,43 Euro je SPV-Mitglied. Würde darüber hinaus noch der Anteil der Beihilfe berücksichtigt, läge die monatliche Beitragsentlastung nur noch bei 70 Euro-Cent. Perspektivisch würden sich die Mittelflüsse an die SPV bei einem risikobezogenen Ausgleich aufgrund einer absehbaren Veränderung der jeweiligen Risikostrukturen zudem deutlich reduzieren oder sogar umkehren. Das weitere Regelungsziel, eine „gerechte“ Lastenverteilung zu erreichen, lässt sich von vornherein nicht ohne Rückgriff auf die allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des finanzverfassungsrechtlichen Abgabenrechts konkretisieren. Die Frage nach der Eignung eines Finanzausgleichs zur Erreichung dieses Ziels lässt sich deshalb nur bei entsprechendem Rückgriff beantworten.
6. Die grundrechtliche Erforderlichkeitsprüfung läuft bei der Zuordnung finanzieller Lasten leer, weil eine Lastenverlagerung auf Dritte keine zulässige Alternative ist. Die Frage nach der Angemessenheit einer finanziellen Belastung (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn) verweist ihrerseits auf die Wertungen des finanzverfassungsrechtlichen Abgabenrechts.
7. Bei finanzverfassungsrechtlicher Prüfung ist festzustellen, dass die im Rahmen eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV den privat Pflegeversicherten auferlegte Solidarabgabe mangels besonderer staatlicher Gegenleistung weder als Gebühr noch als Beitrag einzuordnen ist. Auch ist sie kein Sozialversicherungsbeitrag, weil die privat Pflegeversicherten – selbst wenn sie im Zuge des Finanzausgleichs bestimmte Ansprüche gegen die SPV erhalten sollten – nicht Partei eines Sozialversicherungsverhältnisses sind.
8. Auch als Steuer ist die Solidarabgabe nicht zu qualifizieren. Sie ist nicht Gemeinlast, wird nicht konsequent nach dem Maß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen und speist nicht den allgemeinen Staatshaushalt, sondern einen Sonderfonds.

9. Die den privat Pflegeversicherten im Rahmen eines Finanzausgleichs auferlegte Solidarabgabe ist eine Sonderabgabe. Insbesondere existiert mit dem Ausgleichsfonds nach § 65 SGB XI, der die Ausgleichsleistungen aufnehmen könnte, ein im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung angesiedelter Sonderfonds im Sinne der Sonderabgabendogmatik. Entsprechendes gälte bei Einrichtung eines eigenständigen Fonds.
10. Anders als im Fall des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung (BVerfGE 113, 167) werden hier Personen mit einer Solidarpflicht belastet, die außerhalb der Solidargemeinschaft der Mitglieder der Sozialversicherung stehen; die Solidarpflicht ist deshalb nicht durch die Eigengesetzlichkeit des Sozialversicherungswesens gedeckt. PPV und SPV bilden keinen einheitlichen Solidarverband, sondern sind ganz und gar unterschiedlich strukturiert und folgen unterschiedlichen Prinzipien und Maßstäben. Während die PPV privatrechtlich konstituiert ist, ist die SPV Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Während die PPV dem Versicherungsmodell der Kapitaldeckung nach dem Gedanken der Individualäquivalenz folgt, reiht sich die SPV in die gesetzlichen Sozialversicherungen ein, die nach dem Umlageverfahren vorgehen und die Beiträge – in Grenzen – nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen. Während die PPV Alterungsrückstellungen bildet, die die Beitragszahler erheblich belasten, kennt die SPV keine derartige Vorsorge. Es sind mithin zwei gänzlich eigenständige Versichertenkollektive entstanden, die in fundamental unterschiedliche Finanzierungssystematiken eingebunden sind. Eine Solidarabgabe zulasten der in der PPV Versicherten belastet deshalb Personen, die sich außerhalb des Sozialversicherungssystems der SPV befinden.
11. Der sonderabgabenrechtlich erforderliche Sachzweck der Solidarabgabe ist zum einen in der finanziellen Stabilisierung der SPV, zum anderen in der Gewährleistung einer „gerechten“ Lastenverteilung zu sehen.
12. Auch bilden die privat Pflegeversicherten, die mit der Solidarabgabe belastet werden, eine hinreichend homogene Gruppe.
13. Doch scheitert die sonderabgabenrechtliche Verfassungsmäßigkeit der Solidarabgabe an der fehlenden Sachnähe, damit an der fehlenden Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe und infolgedessen an der fehlenden Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung. Angesichts des gesetzlich ausgestalteten Dualismus der Pflegepflichtversicherungen ist es nicht Aufgabe der Mitglieder der einen Versicherung, die andere Versicherung finanziell zu stützen. Die Heranziehung hätte keinen Grund,

kein inneres Maß und müsste willkürlich erscheinen. Die Risikostrukturen und Einkommensverhältnisse sind faktische Gegebenheiten der gesetzlich jeweils geformten Versichertenkollektive, können aber keine über die jeweiligen Systemgrenzen hinausgehenden Solidarpflichten begründen. Der Gesetzgeber muss sich an der Grundentscheidung für die duale Ausgestaltung der Pflegeversicherung festhalten lassen. Bezüglich des weiteren Regelungsziels der „gerechten“ Lastenverteilung gilt wiederum, dass diese aus der Anlegung der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe folgt, den Maßstäben aber nicht vorgegeben werden kann. Alles andere wäre ein Zirkelschluss.

14. Auch als Ausgleichs- oder Abschöpfungsabgabe kann die Solidarabgabe nicht legitimiert werden. Es fehlt an einer Pflichtverletzung oder sonstigen Rechtswidrigkeit auf Seiten der privat Pflegeversicherten, an die eine solche Abgabe anknüpfen müsste. Die privat Pflegeversicherten verhalten sich gesetzestreu.
15. Weil die finanzverfassungsrechtliche Einordnung für die grundrechtliche Würdigung leitend ist, stellt sich die Solidarabgabe zulasten der privat Pflegeversicherten im Rahmen eines Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV als Verstoß gegen die Grundrechte der Versicherten aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) und Art. 3 Abs. 1 GG (allgemeiner Gleichheitssatz) dar. Bei unmittelbarer Inanspruchnahme der privaten Versicherungsunternehmen verstößt der Ausgleich zudem gegen Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) der Unternehmen.
16. Das Finanzverfassungsrecht enthält klare Vorgaben darüber, in welchen Gemeinschaften und Grenzen finanzielle Solidarität im Gemeinwesen rechtsverbindlich eingefordert werden kann. Diese Vorgaben sichern die Freiheits- und Gleichheitsgerechtigkeit der Zuordnung finanzieller Lasten und verhindern einen letztlich willkürlichen Zugriff des Staates auf privates Vermögen.