

Comparative Studies
in the History of Insurance Law

Studien zur vergleichenden Geschichte
des Versicherungsrechts

Volume / Band 17

Die Geschichte der privaten Krankenversicherung

1945–1994

Von

Fabian Wein



Duncker & Humblot · Berlin

FABIAN WEIN

Die Geschichte der privaten Krankenversicherung

Comparative Studies
in the History of Insurance Law

Studien zur vergleichenden Geschichte
des Versicherungsrechts

Edited by / Herausgegeben von
Prof. Dr. Phillip Hellwege

Volume / Band 17

Die Geschichte der privaten Krankenversicherung

1945–1994

Von

Fabian Wein



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 25

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2625-638X (Print) / ISSN 2625-6398 (Online)
ISBN 978-3-428-18388-3 (Print)
ISBN 978-3-428-58388-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Danksagung

Bei der Erstellung der vorliegenden Dissertation stand mir eine Vielzahl von Personen hilfreich zur Seite. Mein besonderer Dank gebührt Prof. Dr. Frank L. Schäfer für die umfangreiche, ausdauernde und stets verfügbare Betreuung und Unterstützung während des Schreibens der Arbeit. Zudem möchte ich ihm und Prof. Dr. Wolfgang Kaiser für die Erstellung der Gutachten danken. Ebenfalls möchte ich mich bei Prof. Dr. Yuanshi Bu und Prof. Dr. Johannes Masing für die interessanten Gespräche im Rahmen des Rigorosums bedanken. Dank sagen möchte ich auch Prof. Phillip Hellwege für die Aufnahme in die Reihe „Comparative Studies in the History of Insurance Law“ des Verlags Duncker & Humblot. Ferner bedanke ich mich beim Verband der Privaten Krankenversicherung für die großzügige Druckkostenbeihilfe. Mein abschließender Dank gilt meiner Familie, durch deren Unterstützung auf allen Ebenen und zu jedem Zeitpunkt diese Arbeit überhaupt erst möglich geworden ist.

Freiburg im Breisgau, im Juni 2021

Fabian Wein

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
I. Die PKV – ein weitgehend unentdecktes historisches Objekt	15
II. Geburt der PKV	17
III. Rechtliche Grundlagen	18
IV. Ausgestaltung der Aufsicht bei Kriegsende	19
 B. 1945–1954 – Bewältigung der Kriegsfolgen und Zeit des Wiederaufbaus	22
I. Allgemeine Kriegsfolgen	22
II. Politik der Besatzungsmächte und die Sozialversicherung	23
1. Sowjetische Besatzungszone	24
2. Berlin	25
3. Französische Besatzungszone	26
4. Amerikanische Besatzungszone	27
5. Britische Besatzungszone	28
6. Einheitsversicherung	29
III. Wege in die Unabhängigkeit	32
1. Währungsreform	32
2. Gründung der Bundesrepublik Deutschland	36
IV. Die PKV in der Nachkriegszeit	37
1. Verbandstätigkeit und Zeitschriften	38
2. Liquiditätsengpässe	40
3. Tarife im Jahr 1949	42
a) Leistungen des Versicherers	43
b) Beiträge des Versicherten	47
4. Grundbedingungen Krankheitskosten 1954	48
a) Kündigung und Änderung durch den Versicherer	49
b) Wartezeit und Vorerkrankung	50
5. Tarife im Jahr 1954	53
V. Zusammenfassung	56

C. 1955–1974 – Zeit des Wachstums	58
I. Entwicklung der GKV	60
1. Versuche grundlegender Reform	62
2. Leistungsexpansion	64
a) Erweiterung des Versichertenkreises	65
b) Neuregelung der Lohnfortzahlung	67
c) Ausweitung der gesetzlichen Leistungen	68
d) Reform der Krankenhausfinanzierung	70
e) Technischer Fortschritt in der Medizin	73
3. Zusammenfassung	74
II. PKV im Wirtschaftswunder	75
1. Entwicklung in Bestand und Leistung	76
2. Reform der Gebührenordnung	78
3. Einrichtung der Musterbedingungen	79
4. Entwicklung der Tarife	82
a) Durchsetzung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen	82
b) Entwicklung der Wartezeit und Leistungsausschlüsse	83
c) Kündigungsrecht des Versicherers	85
d) Leistungsgestaltung	86
e) Subjektives Risiko	91
5. Zusammenfassung	91
III. Zusammenfassung	93
D. Wirtschaftskrise und Kostendämpfung	95
I. Das Ende des Wirtschaftswunders	95
II. Faktoren der Kostenentwicklung	98
III. Gesetzliche Krankenversicherung in der Krise	100
1. Kostendämpfung durch Einzelmaßnahmen und Globalsteuerung	101
2. Einstieg in die Strukturreform	103
a) Ambulanter Sektor	103
b) Stationärer Bereich	106
3. Ergebnis	109
IV. Entwicklung der PKV	109
1. Versicherungsentwicklung in Zahlen	110

2. Stationäre Kosten und Klinikcard	112
3. Rentner in der PKV	115
4. Konflikte mit den Ersatzkassen	117
a) Kostenerstattung und Beamte in der GKV	118
b) Zusatzversicherung	123
c) Zwischenergebnis	124
5. Gebührenordnung und Ärzteschaft	124
6. Entwicklung der Aufsicht	127
a) Verbraucherschutz, AGB-Gesetz und Rechtsschutz	127
b) Überarbeitung der Musterbedingungen	132
7. Entwicklung der Tarife	133
a) Durchsetzung der Musterbedingungen	134
b) Leistungen der PKV	134
c) Selbstbehalt und subjektives Risiko	137
d) Zusatztarife in der PKV	138
e) Studenten in der PKV	139
f) Die Wiedervereinigung und die PKV	140
8. Ergebnis	143
V. Ergebnis	144
E. Europäisierung und Aufsicht	145
I. Der Binnenmarkt für die Versicherung	146
II. Umsetzung in deutsches Recht	148
III. Ergebnis	151
F. Die Bundesrepublik und die private Krankenversicherung	152
I. Einheitsversicherung oder Säule der Sozialversicherung	152
1. Die Systemfrage	152
2. Die Sozialpolitik im Zeichen des Wachstums	154
3. Die Krise als Bewährungschance	158
II. Steuerung und Innovation in der PKV	162
Anhang	167
I. Allgemeine Versicherungsbedingungen	167
1. Normativbedingungen 1932 und 1933	167
2. Grundbedingungen für die Krankheitskostenversicherung	178

3. Musterbedingungen der Krankheitskostenversicherung 1966	184
4. Überarbeitete Musterbedingungen von 1976	192
II. Abbildungen	200
III. Tabellen	202
Literaturverzeichnis	215
Sachverzeichnis	233

Abkürzungsverzeichnis

20. RAG	Gesetz zur Zwanzigsten Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (20. Rentenanpassungsgesetz)
a. G.	auf Gegenseitigkeit
Adgo	Allgemeine Deutsche Gebührenordnung für Ärzte
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AiP	Arzt im Praktikum
AKV	Allgemeine Krankenversicherung
Allianz	Allianz Private Krankenversicherungs-Aktiengesellschaft
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen
Barmenia	Leipziger Verein Barmenia Krankenversicherung, inzwischen Barmenia Krankenversicherung aG
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen- und Bausparwesen
BB	Betriebsberater
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKK	Betriebskrankenkasse
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (jetzt Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Debeka	Debeka Krankenversicherungsverein a. G.
DKV	Deutsche Krankenversicherung AG
DM	Deutsche Mark
DOK	Die Ortskrankenkasse
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
GB-KH	Grundbedingungen kombinierte Krankenhauskosten- und Krankenhaustagegeldversicherung
GB-KK	Grundbedingungen Krankenkostenversicherung
GB-KT	Grundbedingungen Krankentagegeldversicherungen
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GOZ	Gebührenordnung für Zahnärzte
GRG	Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz)

GSG	Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsstrukturgesetz)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HUK	Haftpflicht-, Unfall- und Kfz-Versicherung
IKK	Innungskrankenkasse
J. O. CCFA	Journal officiel du Commandement en chef Français en Allemagne
JZ	Juristenzeitung
KAiG	Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
KHKG	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz)
KHNG	Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz)
KVÄG	Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungsänderungsgesetz)
KVdR	Krankenversicherung der Rentner
KVG	Gesetz betreffend der Krankenversicherung der Arbeiter
KVKG	Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetzes
KVLG	Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte
KVSG	Gesetz über die Krankenversicherung der Studenten
KVWG	Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz
MB-KK	Musterbedingungen für die Krankheitskostenversicherung
MB-KT	Musterbedingungen für die Krankentagegeldversicherungen
MB-PV	Musterbedingungen für die Pflegeversicherung
MedR	Medizinrecht
Mio	Millionen
NHS	National Health Service
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NoB	Normativbedingungen
Nova	Nova Versicherungsanstalt
PKV	Private Krankenversicherung
Preugo	Amtliche Gebührenordnung für approbierte Ärzte und Zahnärzte
PSKV	Einheitstarif der Privaten Studentischen Krankenversicherung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
r+s	Recht und Schaden
RGBI	Reichsgesetzblatt
RM	Reichsmark
RVO	Reichsversicherungsordnung
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
Signal	Signal Krankenversicherung a.G.
SMAD	Sowjetische Militärdadministration in Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVAG	Sozialversicherungsanpassungsgesetz
Tbc	Tuberkulose

u. d. T.	unter dem Titel
VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz)
Vereinte	Vereinte Versicherung Aktiengesellschaft
VersR	Versicherungsrecht
Volkswohl	Volkswohl Krankenversicherungsverein a. G.
VU	Versicherungsunternehmen
VVaG	Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz)
ZfS	Zeitschrift für Schadensrecht
ZfV	Zeitschrift für Versicherungswesen
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZVersWiss	Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft

A. Einleitung

Bürgerversicherung, Zweiklassenmedizin, Kopfpauschale und viel mehr: Über die private Krankenversicherung (PKV) in Deutschland wird diskutiert. Kaum ein anderes Thema der Sozialpolitik vermag dermaßen zuverlässig Debatten hervorzurufen. Zumindest in diesem Punkt unterscheidet sich die heutige PKV kaum von der PKV aus den 1950er Jahren. Über die Jahre war die Auseinandersetzung um die Sicherung der Bürger im Krankheitsfall stetiger Begleiter des politischen Diskurses. Die vorliegende Arbeit soll die wechselvolle Vergangenheit der PKV zwischen dem Zweiten Weltkrieg und der Liberalisierung im Jahr 1994 beleuchten. Welche Einflüsse prägten die PKV in der Bonner Republik und den ersten vier Jahren der Berliner Republik und wo prägte die PKV ihrerseits die Entwicklung?

I. Die PKV – ein weitgehend unentdecktes historisches Objekt

Die Geschichte der PKV ist aus rechtshistorischer Sicht nicht umfassend aufgearbeitet. Vielmehr wurden zumeist einzelne Themen monographisch oder in Form von Aufsätzen behandelt. Hervorzuheben ist die „Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht“ von Michael Tigges (1974). Er beleuchtet die Wurzeln und die Etablierung der Versicherungsaufsicht seit dem 18. Jahrhundert, jedoch liegt der Fokus der Arbeit erkennbar nicht auf der Zeit nach 1945. Die Nachkriegszeit und die jüngere Entwicklung werden ebenso wenig behandelt. Auch ist auf das Werk „Private Krankenversicherung (PKV) im Nationalsozialismus“ von Ingo Böhle (2002) hinzuweisen. Böhle arbeitet die Rolle der PKV-Unternehmen im nationalsozialistischen Wirtschaftssystem ebenso wie in der Rassenpolitik heraus. Sein besonderes Augenmerk liegt auf dem Fallbeispiel der Deutschen Krankenversicherung AG (DKV) als heute größtem Krankenversicherungsunternehmen in Deutschland. Hockerts (1980) „Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Metamorphosen des Wohlfahrtsstaats“ und Bakers (1977) „Beginn der deutschen Sozial- und Arbeitspolitik“ beschäftigen sich primär mit der unmittelbaren Nachkriegszeit. Bedingt durch die rege Reformdiskussion sind einzelne inhaltliche Komplexe beispielsweise von Hugenberg (1993) und Paulus (1973) jeweils zur Krankenversicherung der Rentner oder Müller (1998) zum Verbraucherschutz durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, untersucht worden. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht stechen vor allem die Gutachten der Sozialenquête-Kommission (ab 1966) und der Deregulierungskommission heraus. Umfassend sind vor allem „Die private Krankenversicherung in Deutsch-

land, ein Beitrag zur Geschichte ihres organisatorischen Wiederaufbaus und ihrer Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg“ von Herbert Buchner (1983) sowie „Herausforderungen – Entwicklungslinien eines Versicherungszweigs von den Anfängen bis zur Gegenwart“ von Peter Koch und Christian Uleer (1997), die jeweils vom PKV-Verband herausgegeben wurden. Die beiden vorgenannten Werke sind zwar zeitlich recht umfassend und beziehen sich auch auf die PKV, jedoch konzentrieren sie sich inhaltlich auf die Beschreibung der Entwicklung des PKV-Verbands. Abschließend ist noch auf „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland“ einzugehen, das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv (2001–2008) herausgegeben wird. Diese Reihe bearbeitet zwar den einschlägigen Zeitraum von 1945 bis 1994, legt jedoch bei dem Gesundheitswesen ihren Schwerpunkt klar auf die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV). Die Aufarbeitung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ist umfassend, jedoch werden die Folgen dieser Einflüsse auf die PKV nur gelegentlich aufgezeigt. Zusammenfassend fehlt es also an einer übergreifenden Perspektive auf die PKV der Bonner Republik, welche die Entwicklung der Einzelthemen in Bezug setzt bzw. die äußeren und inneren Einflüsse verdeutlicht.

Die Verfügbarkeit an Primärquellen ist stark eingeschränkt. Hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen ist im Bundesarchiv nur sehr begrenzt Material verfügbar.¹ So dokumentieren die Akten zwar die Interaktion zwischen Versicherer und Aufsicht, jedoch bricht die Überlieferung mit Beginn der 1950er Jahre abrupt ab. Folglich sind Akten, die bis in den Beginn der 1960er reichen, die absolute Ausnahme. Deshalb muss der unmittelbare Einblick in die Aufsichtstätigkeit, insbesondere die Entwicklung von Tarifen und Bedingungen, auf die Nachkriegszeit im weiteren Sinne begrenzt bleiben. Als die Regel bestätigende Ausnahmen können die Akten des Bundesministeriums der Finanzen gelten, welche für den Zeitraum von 1971 bis 1977 Aufschluss geben.² Sie setzen sich jedoch im Wesentlichen aus der Korrespondenz zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesaufsichtsamt anlässlich von Anfragen einzelner Bundestagsabgeordneter oder Petitionen von Versicherten zusammen. Infolgedessen sind sie leider hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit kaum aussagekräftig, da sie nur schlaglichtartig Einzelfälle betreffen. Für die offizielle Perspektive des Verbands und der Versicherer kann auf den seit 1949 jährlich erscheinenden Rechenschaftsbericht des PKV-Verbands verwiesen werden. Leider konnten trotz gründlicher Recherche weder auf Seiten des Verbands noch der Allianz-Versicherung weitere Quellen aufgetan werden, die Licht in das Innenleben und die Entscheidungsprozesse der PKV bringen könnten. Für die Entwicklung des Tarifangebots fehlt es ebenfalls an Motiven und begleitenden Unterlagen, jedoch konnte die Entwicklung durch eine systematische Auswertung des im Abstand weniger Jahre erscheinenden Tarifbands weitgehend nachvollzogen werden.

¹ Rund 85 Treffer für die fünf größten Versicherer: BArch, B 280.

² B 126/52127, B 126/52128, B 126/52129, B 126/52130, B 126/52132.

II. Geburt der PKV

Die ursprünglichen Wurzeln der PKV liegen einerseits in den genossenschaftlichen Selbsthilfeeinrichtungen der Handwerkszünfte und Bergbaubruderschaften. Andererseits entwickelten sich etwa bei langen Schiffstransporten kaufmännische Vereinbarungen zur gemeinsamen Gefahrtragung.³ Als Geburtsstunde der PKV ist das Gesetz betreffend der Krankenversicherung der Arbeiter (KVG) vom 15. Juni 1883 anzusehen.⁴ Mit diesem bismarckschen Gesetz wurde nicht nur die weltweit erste Sozialversicherung – in Form einer gesetzlichen Krankenversicherung für Teile der Arbeiterschaft – ins Leben gerufen, sondern zugleich auch die Trennung der gesetzlichen von der privaten Krankenversicherung eingeleitet.⁵ Ab dem 15. Juni 1883 galt die Versicherungspflicht für alle Arbeiter, die weniger als 6 ½ RM je Tag verdienten und in Bergwerken, Steinbrüchen, in der Industrie, bei der Eisenbahn oder Binnendampfschiffahrt, im Baugewerbe, Handwerk oder in sonstigen stehenden Gewerben beschäftigt waren. Das Gesetz sah vor, dass die Organisation in bestehenden Innungs- oder Knappschaftskassen zu erfolgen hatte. Sollten diese nicht vorhanden sein, mussten gem. § 16 KVG Ortskrankenkassen bzw. gem. §§ 60, 62–71 KVG Betriebskrankenkassen als selbstständige, öffentlich-rechtliche Träger geschaffen werden.⁶ Hervorzuheben ist hierbei, dass auch die privaten Innungs- und Knappschaftskassen sowie andere privatwirtschaftliche Hilfskassen, an der Durchführung der Gesetzlichen Krankenversicherung beteiligt waren. Alle gesetzlichen Kassen wurden der staatlichen Aufsicht unterstellt.⁷ Folglich bestand noch keine klare Trennung zwischen Krankenkassen der GKV und der PKV.

Die privatwirtschaftlichen Hilfskassen wurden durch das Gesetz über die privaten Versicherungs-Unternehmen vom 12. Mai 1901 in die staatliche Aufsicht einbezogen.⁸ Das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherer prägte in seinem Geschäftsbericht von 1903 erstmals den Begriff „private Krankenversicherung“ in Abgrenzung zur gesetzlichen Krankenkasse. Die Reichsversicherungsordnung (RVO) vom 19. Juli 1911 vertiefte diese Trennung, indem sie „Hilfskassen“, die vor 1909 als die GKV ersetzende Kassen anerkannt waren, nun als „Ersatzkassen“ bezeichnete.⁹ Alle übrigen Hilfskassen – also Privatversicherer ohne dem Versicherungzwang unterliegende Mitglieder – wurden als Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (VVaG) der staatlichen Aufsicht unterstellt. Die Vollendung der Trennung erfolgte mit der 12. Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung

³ Wein, Deregulierung im deutschen Versicherungsmarkt, S. 7–10.

⁴ RGBl. 1883, S. 73.

⁵ Zedtwitz, Rechtsgeschichtliche Entwicklung der Versicherung, S. 189.

⁶ RGBl. 1883, S. 73.

⁷ Gladén, Geschichte der Sozialpolitik, S. 63.

⁸ RGBl. 1901, S. 139.

⁹ RGBl. 1911, S. 509.