

Aktuelle Probleme
der Versicherungswirtschaft
vom Standpunkt der Versicherungswissenschaft betrachtet

Im Namen der Arbeitsgemeinschaft
der Versicherungswissenschaftler an deutschen Hochschulen

herausgegeben von

Dr. phil., Dr. jur. Walter Rohrbeck
Universitätsprofessor em., Köln



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Aktuelle Probleme der Versicherungswirtschaft vom Standpunkt der Versicherungswissenschaft betrachtet

Im Namen der Arbeitsgemeinschaft
der Versicherungswissenschaftler an deutschen Hochschulen

herausgegeben von

Dr. phil., Dr. jur. Walter Rohrbeck
Universitätsprofessor em., Köln



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

Verlag Duncker & Humblot, Berlin-Lichterfelde

Gedruckt 1954 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin SW 29

Vorbemerkung

Die Arbeitsgemeinschaft der Versicherungswissenschaftler an deutschen Hochschulen bemüht sich um die Förderung der Forschung und Lehre auf den Gebieten des Versicherungswesens. Dabei gilt es, aktuelle Probleme der Versicherungswirtschaft und der sozialen Sicherheit überhaupt, wie sie heute in der Öffentlichkeit zur Diskussion stehen, vom Standpunkt der Wissenschaft aus kritisch zu würdigen. Letztlich geschieht das um der Erkenntnisse willen, die der praktischen Lösung dienen und umgekehrt, durch Erfordernisse der Praxis angeregt, die Theorie vom Versicherungsschutz bereichern können.

Im Anschluß an die vierte Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft fand eine von Prof. Dr. Rittig in Göttingen vorbereitete Vortragsveranstaltung statt, die insbesondere Fragen der Sicherheitsvorsorge einzelner Berufsstände gewidmet war. Es nahmen im einzelnen die Göttinger Professoren *v. Gierke, Jungmichel, Münzner, Rittig, Siebert* und *Weber* in wertvollen Ausführungen Stellung, wobei auch Problemkreise der Versicherungsmathematik und Versicherungsmedizin behandelt wurden.

Kurz darauf erstatteten die Professoren *Ipsen, Hamburg*, und *Scheuner, Bonn*, allgemein anerkannte Gutachten, die dem Ideenkreis von Referaten dieser Göttinger Tagung nahestanden. Ich begrüße es sehr, daß diese Kollegen die Erlaubnis gaben, ihre Gutachten mit in unserem Heft erscheinen zu lassen. Damit hat das für die Versicherungswirtschaft sehr aktuelle Problem der Zwangsversorgungspläne freier Berufe rechtlich eine autoritative Behandlung erfahren.

Durch das Entgegenkommen des Verlages Duncker & Humblot können wir die Ergebnisse der Tagung über den engeren Bereich der Teilnehmer hinaus interessierten Wissenschaftlern und Praktikern zugänglich machen.

Im Namen der Arbeitsgemeinschaft der Versicherungswissenschaftler
an deutschen Hochschulen

Prof. Dr. R o h r b e c k , Köln

D. Kartellfragen im Versicherungswesen

Professor Dr. Gisbert Rüttig, Göttingen:

- Die Kartelldiskussion und das Versicherungswesen 141
mit Diskussionsbeiträgen von *Oberregierungsrat Dr. Finke*, Berlin 152
Professor Dr. Hax, Frankfurt a. M. 153

E. Die Versicherungsmedizin in der Haftpflichtversicherung

Professor Dr. Gottfried Jungmichel, Göttingen:

- Der Arzt als Gutachter im Haftpflichtprozeß 155
mit Diskussionsbeitrag von *Professor Dr. Dr. Göbbels*, Hamburg 165

A. Zwangsversorgungspläne freier Berufe

Die verfassungsrechtliche Problematik der Zwangsversorgungseinrichtungen der freien Berufe

Von Professor Dr. Werner Weber, Göttingen

I.

Es gehört zum Wesen der freien Berufe, daß ihre Angehörigen selbst die Verantwortung für ihre wirtschaftliche Lebensgestaltung und für ihre Alters- und Hinterbliebenenvorsorge tragen. Und zwar bezieht sich das nicht auf den Berufsstand als ganzen, sondern auf jeden einzelnen Träger eines freien Berufes, den Arzt, den Rechtsanwalt usf. Gibt man dieses — nicht einzige, aber wesentliche — Kriterium des freien Berufes auf, so wird der Gedanke des freien Berufes im Prinzip negiert¹. Man sollte meinen, daß ein Staat von der politischen Substanz der Bundesrepublik, der der kollektiven Bindung und Vermassung in seiner Verfassung selbst (Art. 1, 2 GG) mit großem Nachdruck die Berufung auf den Wert der Persönlichkeit und die Wahrung der Freiheit des einzelnen entgegensetzt, gerade über die Erhaltung der freien Berufe als der entscheidenden Position freiheitlicher Lebensgestaltung mit Sorgfalt wachen würde. Im Gegensatz hierzu steht das wenngleich diffuse, so doch auch von einzelnen Instanzen des Staates teils tolerierte, teils geförderte Bestreben, für die freien Berufe ein Zwangsversorgungssystem zu errichten, das ihnen die eigene, individuelle Lebensvorsorge abnimmt. Am weitesten scheinen diese Versuche bei den Ärzten und den sonstigen Heilberufen gediehen zu sein. Offenbar haben die Untergliederungen der Kassenärztlichen Vereinigungen weithin auf Grund vermeintlicher Autonomie und gestützt auf ihre Rolle als Empfänger und Verteiler der Pauschalhonorare der Sozialversicherungsträger für ihre Mitglieder Versorgungskassen mit Zwangsanschluß eingerichtet. Das Verfahren ist bei der heute gegebenen

¹ Darauf hat letzthin vor allem Volkmar *Muthesius* hingewiesen. Vgl. besonders seine Aufsätze „Altersversorgung der freien Berufe“ (Frankf. Allg. Ztg. Nr. 86 v. 14. April 1953) und „Sicherheit durch Staatszwang“ (Dt. Vers. Ztschr. 1954, S. 7 ff.).

Rechtslage unbestreitbar unzulässig², hat aber in § 8 des hessischen Gesetzes über die Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigung vom 22. Dezember 1953 (GVBl. S. 206) Anerkennung gefunden und soll nach der Regierungsvorlage eines Gesetzes über die Regelung der Beziehungen zwischen Ärzten, Zahnärzten und Krankenkassen (Kassenarztrecht) vom 24. November 1953 — Drucks. Nr. 87 des Deutschen Bundestages, 2. Wahlp. 1953 — in Gestalt eines neuen § 368i Abs. 10 RVO unter gewissen Modalitäten (Beobachtung versicherungsmathematischer Grundsätze) auch bundesrechtlich sanktioniert werden³. An anderer Stelle wird darüber hinaus der Plan der Errichtung einer Versorgungsanstalt für Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte erwogen⁴. Bayern ist darin schon seit der Inflationskrise von 1923 vorangegangen⁵, und Württemberg-Hohenzollern ist mit dem Gesetz über die Versorgungsanstalt für Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Dentisten vom 2. August 1951 (RegBl. S. 83) gefolgt. Ein Gesetzesantrag der Abgeordneten Dr. Solleder, Dr. Schneider und Gen. (Fraktion der FU-BP/Z) vom 13. Dezember 1952 (Drucks. Nr. 3966 des Deutschen Bundestags, 1. Wahlp. 1949) wollte den Bundestag der 1. Wahlperiode zur Errichtung einer „Versorgungsanstalt der deutschen Rechtsanwälte“ veranlassen. Ferner scheinen auch die öffentlich-rechtlichen Kammerorganisationen der freien Berufe, vor allem wiederum der Heilberufe, die Neigung zu hegen, ihre Mitglieder zu einer Zwangsversorgungskasse heranzu-

² Vgl. den Einzelnachweis in dem Rechtsgutachten von Werner Weber, Die Errichtung von Fürsorgeeinrichtungen (Versorgungskassen) durch die Bezirksstellen der Kassenärztlichen Vereinigungen in rechtlicher Beurteilung. Versicherungswirtschaft, Sonderbeilage zu Nr. 18 vom 15. September 1953.

³ Derselbe Regierungsentwurf war bereits am 26. November 1952 (Drucks. Nr. 3904 des Deutschen Bundestags, 1. Wahlp. 1949) dem Bundestag vorgelegt, in der 1. Wahlperiode aber nicht mehr verabschiedet worden. Der Bundesrat hatte gegen diesen Entwurf erhebliche Bedenken geltend gemacht (vgl. den Sitzungsbericht des BR über die 96. Sitzung vom 21. November 1952, S. 551 ff.) und sie auch in seiner schriftlichen Stellungnahme hervorgehoben. Diese Stellungnahme liegt nunmehr auch der Regierungsvorlage vom 24. November 1953 (Drucks. Nr. 87) bei.

⁴ Ein dahingehender Antrag liegt dem Landtag von Baden-Württemberg vor (vgl. VW 1953, S. 189), der am 23. November 1953 darüber eine öffentliche Informationssitzung seines Sozialpolitischen und seines Rechtsausschusses abgehalten hat (vgl. Klaus-Peter Schulz, VW 1954, S. 27 f.).

⁵ Bayern führt heute im Rahmen der Bayerischen Versicherungskammer nach Art. 1, 46 ff. des Gesetzes über das öffentliche Versicherungswesen vom 7. Dezember 1933 (GVBl. S. 467) die Bayerische Ärzteversorgung, Apothekerversorgung und Zahntechnikerversorgung, jede als selbständige Anstalt mit Zwangsanschluß. Dazu im einzelnen das Urteil des Bayer. VerfGH vom 7. Dezember 1951 — Vf. 11-VII-51-(VGHE NF 4 II, S. 219 ff.) und Hans Schmitt-Lermann, Die Bayer. Versicherungskammer in Vergangenheit und Gegenwart (1950) S. 209 ff.

ziehen⁶. Diese Entwicklung wird im Gegensatz zur Reichsärzterordnung vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I S. 1433), die auf den Weg des Abschlusses von Versicherungsverträgen verwies, durch § 8 Abs. 2 des Landesgesetzes von Rheinland-Pfalz über die Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Dentisten, Apotheker und Tierärzte vom 1. April 1953 (GVBl. S. 33) ausdrücklich gefördert⁷.

Die bestimmenden Kräfte dieser recht systemlosen und sprunghaften Entwicklung sind leicht erkennbar. Es gibt eine große Zahl älterer Angehöriger der freien Berufe, die sich durch den Krieg und seine Folgen und nicht zuletzt durch die Währungsumstellung ihrer früheren Existenzgrundlage sowie ihrer selbst getroffenen Alters- und Hinterbliebenenvorsorge beraubt sehen. Daß sie erwarten und begrüßen, von ihren jüngeren Berufsgenossen Hilfe in ihrem Alter und für ihre Hinterbliebenen zu empfangen, ist verständlich, und eine freiwillige Solidaritätshilfe der Standesgenossen ist, besonders in dieser außergewöhnlichen Lage, sicher begrüßenswert. Es ergeben sich indessen ganz andere Aspekte, wenn daraus ein Zwangssystem und eine *Dauereinrichtung* entwickelt werden soll. Offenbar findet aber gerade der Zwangsversorgungskassengedanke eine besonders nachhaltige Förderung bei den Sprechern und Geschäftsführern der Kammerorganisationen und Kassenärztlichen Vereinigungen, deren Aufgaben- und Einflußbereich durch die Schaffung solcher Kassen sich wesentlich erweitert und sich das reizvolle Gebiet bedeutender wirtschaftlicher Dispositionen erschließt.

Die Fragen, die dieses emporwuchernde Versorgungskassenwesen entstehen läßt, sind ernst genug. Seine Systemlosigkeit und sein Improvisationscharakter sind beunruhigend. Der Feststellung, daß die bisher errichteten Versorgungskassen weithin einer zureichen-

⁶ Nach dieser Richtung hat sich z. B. die von der Ärztekammer Niedersachsen geschaffene Fürsorgeeinrichtung entwickelt.

⁷ Die Kammergesetze der übrigen Länder (vgl. *Weber*, DÖV 1952, S. 705 Anm. 1) sagen nichts Positives über die Zulässigkeit von *Zwangsversorgungseinrichtungen*. Die in diesen Gesetzen vorkommende Aufgabenbestimmung, „Fürsorgeeinrichtungen für die Kammerangehörigen und ihre Familienmitglieder zu schaffen“ o. ä. schließt die Ermächtigung zur Errichtung von Zwangsversorgungskassen nicht ein. Das wird schon durch Beispiele wie § 46 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 2 RÄO 1935 und § 3 der schleswig-holsteinischen Kammergesetze vom 18. Dezember 1953 (GVBl. S. 165, 168, 172, 175) belegt. Die früher von den Kammern gelegentlich geübte und durch § 46 Abs. 2 RÄO verallgemeinerte Praxis, die Mitglieder der Ärztekammern zum Abschluß privater Versicherungsverträge zu verpflichten, läßt sich selbst dann, wenn man sie mit dem OVG Münster (DÖV 1952, S. 440 f.) auch heute noch für zulässig hält, nicht als Präzedenzfall verwerten. Denn es sind völlig verschiedene Dinge, ob eine Kammer durch hoheitlich-satzungsmäßige Anordnung ihre Mitglieder zum Abschluß privater Lebensversicherungen anhält, oder ob sie sie in den Zwang eines eigenen Zwangsversorgungskassensystems einbezieht.