

Mehrwert der Selbstverwaltung? Die Anfänge der Krankenversicherung

PD Dr. Peter Collin

Die Kaiserliche Botschaft von 1881 hatte den Gesetzgebungsarbeiten die Richtung gewiesen: „Korporative Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung“ sollten als Träger der Sozialversicherung geschaffen werden. Nach damaligem Verständnis war dies gleichbedeutend mit Selbstverwaltung. Organisatorisches Rückgrat der 1883 geschaffenen Krankenversicherung waren dann auch mitgliederschaftlich verfasste Kassen, ausgestattet mit Rechtspersönlichkeit, geleitet von einem Vorstand, der von einer Generalversammlung gewählt wurde, die sich aus Kassenmitgliedern oder deren Delegierten sowie Vertretern der Arbeitgeber zusammensetzte. Die Generalversammlung war es auch, in der die wesentlichen Entscheidungen getroffen wurden. Kontrolliert wurden die Krankenkassen im Rahmen der Staatsaufsicht, die sich aber im Wesentlichen auf die Rechtsaufsicht beschränkte.

Damit entspricht die Verfassung der Krankenversicherung Selbstverwaltungsvorstellungen, die im Wesentlichen auch die heutigen sind. Doch welcher „Mehrwert“ erwuchs aus dieser Art von Selbstverwaltung? Worin bestand der *Mehrwert* – über welchen „Wert“ hinaus? Und wem kam dieser Mehrwert zugute? Wenn Mehrwert aus Selbstverwaltung resultieren sollte – bedeutete das, dass Steigerung des Mehrwerts einhergehen sollte mit wachsender Beteiligung der Betroffenen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen ist zu beachten, dass das Kassenwesen nach Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung keineswegs homogen war. Vor allem mussten sich die gesetzlichen Kassen noch etliche Zeit der Konkurrenz der freien Kassen stellen. Zu bedenken ist weiterhin, dass sich auch das gesetzliche Kassenwesen aus einer sehr kleinteiligen Organisation heraus entwickelt hatte. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Krankenversicherung in der ersten Zeit keine allgemeine Arbeitnehmersversicherung, sondern in erster Linie eine Versicherung der gewerblichen Arbeiter war – mit allen daraus erwachsenden politischen Implikationen. Der Vortrag soll zeigen, dass sich aus diesen Gemengelagen heraus ganz eigene Konturen von Selbstverwaltung entwickelten, die sich allein durch einen Blick in die gesetzlichen Bestimmungen nicht hinreichend erfassen ließen. Deren „Mehrwert“ ergab sich dann nicht allein aus der Selbstverwaltung, sondern aus dem Zusammenspiel mit anderen politischen und ökonomischen Faktoren – oft handelte es sich um nichtintendierte Folgen der Gesetzgebung von 1883 und der ihr folgenden Novellierungen.