

Detlef S. Gurgel

**Die Entwicklung des vertragsärztlichen und
vertragszahnärztlichen Vergütungssystems
nach dem Zweiten Weltkrieg**

**Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch die Juristische Fakultät der Universität Potsdam**

Dekan

Prof. Dr. iur. Detlev W. Belling M.C.L.

Gutachter

Prof. Dr. iur. Dieter C. Umbach VRLSG a.D.

Prof. Dr. iur. Carola Schulze

Tag der Disputation

17. Juli 2000

**Dr. iur. Detlef S. Gurgel
Rechtsanwalt in Sindelfingen**

**Wegenerstr. 5
71063 Sindelfingen
gurgel@rpwo.de
www.rpwo.de**

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Detlef S. Gurgel

**Die Entwicklung des vertragsärztlichen und
vertragszahnärztlichen Vergütungssystems
nach dem Zweiten Weltkrieg**

Shaker Verlag
Aachen 2000

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Gurgel, Detlef S.:

Die Entwicklung des vertragsärztlichen und vertragszahnärztlichen
Vergütungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg / Detlef S. Gurgel.

Aachen : Shaker, 2000

(Berichte aus der Rechtswissenschaft)

Zugl.: Universität Potsdam, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-8265-5968-1

Copyright Shaker Verlag 2000

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen
oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungs-
anlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8265-5968-1

ISSN 0945-098X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 1290 • 52013 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

Vorbemerkungen

Die rechtliche Ausgestaltung des **Vergütungssystem der Vertragsärzte und Vertragszahnärzte** und die damit eng in Verbindung stehenden Beziehungen zwischen Krankenkassen, Kassenärztlichen Vereinigungen und Ärzten im Rahmen der vertragsärztlichen Versorgung (Sicherstellungsauftrag) sollen Gegenstand der Untersuchungen dieser Arbeit sein.

Ausgangspunkt ist das Ende des 2. Weltkrieges und die damit verbundene besondere deutsche Situation durch die Besetzung und nachfolgende Teilung Deutschlands bis zur Wiedervereinigung 1990. Im Mittelpunkt der Betrachtungen soll beispielhaft für die alten Bundesländern, die Entwicklung in Nord – Württemberg stehen. Dies wurde willkürlich ausgewählt – eine Betrachtung des gesamten Bundesgebietes hätte den Umfang der Arbeit gesprengt. Auf der anderen Seite steht die Entwicklung in der DDR. Die rechtshistorischen Darstellungen aus beiden Teilen Deutschlands sind Vorstufe einer Diskussion der aktuellen Entwicklungen im Bereich des Vergütungssystems, des Sicherstellungsauftrages und der zukünftigen Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigungen nach dem 2. GKV-NOG und der damit verbundenen Änderungen ab 1.1.1998. Vorliegende Arbeit berücksichtigt somit den Gesetzesstand 31.12.1997 sowie schon relevante Änderungen bis März 1999.

Der Verfasser stützt sich mit den historischen Darlegungen zur ehemaligen DDR insbesondere auf Dokumente der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO-BArch) und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Mecklenburg - Vorpommern in Schwerin. Teilweise war die Quellenlage nicht sehr ergiebig. So sind im SAPMO-BArch Unterlagen des ehemaligen FDGB/Gewerkschaft Gesundheitswesen bzw. der Sozialversicherung zum Teil nur bis 1968 vorhanden. Dankenswerterweise durfte der Verfasser auch unbearbeitete Bestände einsehen, die vorliegend mit „vorläufig“ zitiert werden. Für den Quelleninteressierten wird bei Nachfragen eine Konkordanzliste durch das SAPMO-BArch bereitgestellt werden.

Teilweise konnte der Verfasser Lücken durch vorhandene Doppelschriften in der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Schwerin ergänzen. Durch die Landesarchive bzw. die Kassenärztlichen Vereinigungen konnten kaum weitere Unterlagen bereitgestellt werden, da entsprechende Bestände entweder noch nicht aufbereitet oder nicht (mehr) vorhanden waren.

Während der Arbeit am Thema wurde zunehmend deutlich, dass im Laufe der Jahre sehr große Bestände an historisch wertvollen Unterlagen vernichtet wurden. Gerade im Bereich der ehemaligen Abrechnungsstellen der Ärzte und Zahnärzte der DDR gingen viele Dokumente verloren. So ist im Bereich des Bundesarchivs kein Exemplar des Arztvertrages der DDR vom 5.1.1955 vorhanden. Ausführliche Gesprä-

che und Telefonate mit Ärzten und Mitarbeitern der ehemaligen Abrechnungsstellen konnten jedoch wertvolle Erkenntnisse und weitere Unterlagen, u.a. auch den Arztvertrag von 1955 zutage fördern.

Zur Darstellung der Entwicklung in Nord-Württemberg konnte der Verfasser maßgeblich auf die historischen Unterlagen der Kassenärztlichen Vereinigung Nord-Württemberg zurückgreifen, bei deren Auswahl und Sichtung Herr Michael Tschierschwitz sachkundig zur Seite stand. Diese werden entsprechend dem Dokumentationsplan der Kassenärztlichen Vereinigung Nord-Württemberg zitiert.

Insbesondere sei Herr Rolf Liebold erwähnt, der als ausgezeichnete historischer Kenner insbesondere zur Einzelleistungsvergütung in Nord-Württemberg wertvolle Hinweise geben und insoweit auch die historische Richtigkeit meiner Ausführungen bestätigten konnte.

In vorliegender Arbeit werden des öfteren ältere Auflagen von aktuellen Werken zitiert. Dies erfolgte, um historische Rechtsänderungen und Begründungen nachvollziehen zu können. Darüber hinaus war dies unerlässlich, weil sehr oft in den neueren Auflagen historische Abrisse und Daten gekürzt oder gänzlich weggelassen wurden.

Gespräche, Korrespondenzen und Telefonate wurden insbesondere geführt mit :

- Herrn Dr. Thomas Ratajczak, Fachanwalt für Sozialrecht in Sindelfingen;
- Herrn Rolf Liebold, Fachschriftsteller in Stuttgart;
- Herrn Dr. Marchlewitz, Augenarzt, Gründungsmitglied der KV Berlin-Ost e.V.
- Herrn Dr. Klaus Penndorf, Vorsitzender des Vorstandes der KV Sachsen-Anhalt, ehemaliger Vorsitzender des Zentralen Honorar-Ausschusses Zahnärzte der DDR und Leiter der Abrechnungsstelle Ärzte und Zahnärzte;
- Herrn Dr. Jürgen Kerber, Internist; ehemaliger Leiter der Bezirksabrechnungsstelle Ärzte Chemnitz;
- Herrn Dr. Freimut Becher, Zahnarzt in Chemnitz, ehemaliger Vorsitzender des Zentralen Honorarausschusses Zahnärzte der DDR und Leiter der Abrechnungsstelle Ärzte und Zahnärzte;
- Herrn Dr. Heinz Böttrich, Arzt und Alterspräsident des Sächsischen Landtages;
- Herrn Michael Tschierschwitz, KV Nord-Württemberg;
- Frau Christel Pawelleck, KZV Schwerin, ehemalige Geschäftsführerin der Bezirksabrechnungsstelle Zahnärzte Schwerin;
- Herrn Horst Eckert, Oranienburg, ehemaliger Geschäftsführer der Zentralen Abrechnungsstelle Ärzte und Zahnärzte in Berlin;
- den Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen der neuen Bundesländer, der Kassenärztlichen und der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung, der KV Nord-Württemberg, dem Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in Köln ...

Mein besonderer Dank gilt

Herrn Professor Dr. Dieter C. Umbach,

auf den die Idee zur Bearbeitung des vorliegenden Themas zurückgeht und der die wissenschaftliche Betreuung des Themas übernommen hat

sowie der Rechtsanwaltskanzlei

Ratajczak Preißler Wellmann Ohlmann & Partner in Sindelfingen

für die gewährte Unterstützung bei der Fertigung des Manuskriptes.

Sindelfingen im Juli 2000

Detlef S. Gurgel

Einleitung und Problemstellung.....1

1. Kapitel : Die historische Entwicklung bis zum Jahr 1945.....3

I. Die ersten Ansätze einer staatlich organisierten Krankenhilfe und die Systeme der ärztlichen Vergütung bis zum Jahre 1881.....3

- 1. Die Patient - Arzt - Beziehung als duales, synallagmatisches System.....4
- 2. Das Verhältnis der Versicherten zu den Krankenkassen7
- 3. Die Verbindung der dualen Systeme zwischen Patient, Arzt und Krankenkasse8

II. Die Einführung der reichsgesetzlichen Krankenversicherung und ihre Auswirkungen auf die Ärzteschaft und deren Vergütung bis zum Jahre 1931 11

- 1. Das Gesetz betreffend der Krankenversicherung der Arbeiter (KVG) vom 15. Juni 1883 11
- 2. Die Reichsversicherungsordnung von 1911 (RVO)..... 18
- 3. Das „Berliner Abkommen“ 19
- 4. Die Situation während und kurz nach dem 1. Weltkrieg in Württemberg21
- 5. VO der Reichsregierung über Ärzte und Krankenkassen vom 30.10.1923.....23

III. Die Konstitution der Kassenärztlichen Vereinigungen im Jahre 1931 und die Regelung der ärztlichen und zahnärztlichen Vergütung.....24

- 1. Die Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Wirtschaft und Finanzen und zur Sicherung des inneren Friedens v. 8.12.193125
- 2. Die Zulassungsregelung26
- 3. Das Vergütungssystem.....26

IV. Die Durchsetzung des Führerprinzips von 1933 bis 1945 und die Besonderheiten der Kriegszeit32

- 1. Führerprinzip und ärztliche Organisation32
- 2. Kassenärztliches Honorarsystem der Kriegszeit33
- 3. Anpassungsregelung 1940.....37
- 4. Honorarverteilungsmaßstab der Landesstelle Württemberg 38

V. Die Entwicklung im Bereich der Kassenzahnärzte40

- 1. Das KVG von 1883.....41
- 2. Der „Wirtschaftliche Verband Deutscher Zahnärzte e.V.“42
- 3. Die RVO von 1911 und das Honorarwesen42
- 4. Die „Kassenzahnärztliche Vereinigung Deutschlands“ und die Neuregelungen ab 1933 44

2. Kapitel :	<i>Die Entwicklung des Kassenärztlichen Vergütungssystems in den westlichen Besatzungszonen und der späteren BRD</i>	47
I.	Ausgangspunkt der Betrachtungen, das Kassenarztrecht nach der Kapitulation im Mai 1945	48
II.	Wiederaufbau der Kassenärztlichen Vereinigungen, Abrechnung und Vergütung kassen(zahn)ärztlicher Leistungen unmittelbar nach dem Ende des 2. Weltkrieges (bis zum Jahre 1955)	51
1.	Allgemeines	51
2.	Grundgesetz vom 23. Mai 1949	53
3.	Nachkriegsvergütung der Kassenärzte.....	55
4.	Die Zahnarzt – Dentisten Frage.....	58
5.	Vergütung der Kassenzahnärzte	60
6.	Nachkriegsentwicklung am Beispiel Württemberg.....	62
III.	Das Gesetz über Kassenarztrecht und die damit begründete Entwicklung ab 1955	70
1.	Diskussion um ein Gesetz über Kassenarztrecht.....	70
2.	Verabschiedung des GKAR	74
3.	Kassen(zahn)ärztliche Vereinigungen nach dem GKAR	77
4.	Gesetzliche Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigungen in Umsetzung der Vorschriften des GKAR.....	80
5.	Rechtliche und tatsächliche Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigungen am Beispiel Nordwürttemberg.....	108
IV.	Reformbestrebungen der Jahre 1955 - 1965	122
1.	Reformansätze in der Praxis und Wissenschaft	123
2.	Regierungsentwurf vom 20.11.1959.....	138
3.	Gebührenordnung vom 18.3.1965	140
4.	Die „Kassenarzturteile“ des BVerfG vom 22.3.1960 und 8.2.1961.....	149
V.	Reformen des Kassenarztrechts bis zum Inkrafttreten des SGB V ..	153
1.	Zustandsanalyse.....	153
2.	Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (KVWG) vom 28.12.1976	155
3.	Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz (KVKG) vom 27.6.1977.....	156
4.	Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (GRG) vom 20.12.1988	165

VI. Zusammenfassung und Ergebnis der Untersuchungen im 2. Kapitel..... 167

3. Kapitel: *Der Sonderstatus Berlins und die Einheitsversicherung..... 171*

1. Die Versicherungsanstalt Berlin..... 171
 2. Die Trennung der Berliner Sozialversicherung..... 172
 3. Die Anpassung der Berliner gesetzlichen Krankenversicherung an das Bundesrecht..... 173
 4. Die Beziehung zu den Kassen(zahn)ärzten..... 174

4. Kapitel: *Die vertragsärztliche Versorgung in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und späteren DDR 183*

1. Nachkriegslage der Kassen(zahn)ärztlichen Versorgung in der Sowjetischen Besatzungszone 183
 2. Einführung in das System der medizinischen Versorgung der DDR..... 184
 3. Erste Maßnahmen und Rechtssetzungsakte im Rahmen des Wiederaufbaus der ärztlichen Versorgung in der Sowjetischen Besatzungszone 188
 4. Die gesetzlichen Grundlagen und die Ausgestaltung der ambulanten Versorgung über die Ärzte und Zahnärzte in eigener Niederlassung..... 193
 5. Die Gewerkschaft Gesundheitswesen beim Freien Deutschen Gewerkschaftsbund als „Interessenvertretung“ der Vertragsärzte 211
 6. Die Abrechnungsstellen der Ärzte und Zahnärzte in eigener Niederlassung ... 214
 7. Vergütungssystem und Vertragswesen in der DDR 227
 8. Gesellschaftliche Entwicklungen und Reformbemühungen und deren Auswirkung auf die Ärzteschaft 246
 9. Zusammenfassung des vierten Kapitels..... 251

5. Kapitel: *Vertragsärztliche Vergütung und Vertragsarztrecht im wiedervereinigten Deutschland..... 257*

I. Situation der freipraktizierenden Ärzte und Zahnärzte der DDR im Jahre 1989 / 1990..... 257
 1. Die Abrechnungsstellen der freipraktizierenden Ärzte und Zahnärzte 257
 2. Die Auflösung der Gewerkschaftsgruppen und die Bildung von Kassenärztlichen Vereinigungen in der Rechtsform eingetragener Vereine 258

II. Sozialunion und Einigungsvertrag als rechtliche Grundlagen zur Anpassung und Vereinheitlichung des Kassenarztwesens in beiden deutschen Staaten	261
III. Die Struktur der vertragsärztlichen Versorgung im Bereich der neuen Bundesländer	264
1. Rechtliche Ausgestaltung und Übergangsregelungen im Rahmen der Gründung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen nach DDR-Recht	264
2. Verfassungskonformität und Fortgeltung der Anordnung zur Errichtung Kassenärztlicher und Kassenzahnärztlicher Vereinigungen	266
3. Die übergangsweise Wahrnehmung öffentlich rechtlicher Aufgaben durch die Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen e.V.	267
4. Konstitution der Kassenärztlichen Vereinigungen als Körperschaften des Öffentlichen Rechts im Rahmen des SGB V	268
5. Bildung neuer Kassenärztlicher Vereinigungen in den Ländern	
- Anwendbarkeit und Auslegung des § 77 Abs. 1 SGB V	273
IV. Die gesetzlichen Normierungen im Bereich des ab 3. Oktober 1990 in den neuen Bundesländern eingeführten Vertragsarztrechts als Übernahme der wesentlichen bundesdeutschen Regelungen	275
1. Sicherstellung der ambulanten Versorgung	275
2. Ausgestaltung des Vergütungssystems und deren Auswirkungen auf die ambulante Versorgungsstruktur in den neuen Bundesländern	277
3. Probleme der Kostenentwicklung nach Herstellung der deutschen Einheit	279
4. Zusammenfassung	280
V. Neuregelungen zur Strukturverbesserung der Krankenversicherung und ihre Auswirkungen auf den Sicherstellungsauftrag der Kassenärztlichen Vereinigungen (Gesundheitsstrukturgesetz 1993)	281
1. Ziele und Aufgaben des Gesundheitsstrukturgesetzes	281
2. Änderungen im Bereich des Vergütungssystems	283
3. Änderungen im Bereich der Kassenärztlichen Selbstverwaltung und Einschränkung des Sicherstellungsauftrages	285
4. Zusammenfassung	290
VI. Die Ausgestaltung des Vertragsarztrechts nach dem 1. und 2. GKV – Neuordnungsgesetz – 1. und 2. NOG und deren Auswirkungen auf die Kassenärztlichen Vereinigungen	291
1. Konzeptionen und Entwürfe zur 3. Stufe der Gesundheitsreform	291
2. GKV - Neuordnungsgesetze	293
3. Vergütungssystem	295
4. Modellvorhaben (Managed Care)	299
5. Strukturverträge	308

VII. Bedeutung und Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigungen nach der Neuordnung des Vertragsarztrechts – Bestandsaufnahme und Tendenzen 312

1. Auswirkungen der bereits bestehenden bzw. mit dem 1.1.1998 eingeführten bzw. vorübergehend eingeführten gesetzlichen Regelungen auf Bestand und Funktion der Kassenärztlichen Vereinigungen 312
2. Wie sind die Zukunftsperspektiven der Kassenärztlichen Vereinigungen zu bewerten, wenn Managed Care Techniken in der deutschen Krankenversicherung durchgreifend Anwendung finden? Schließt Managed Care die Existenz der Kassenärztlichen Vereinigungen aus oder kann es eine Integrationslösung geben? 322
3. Welche Entwicklungsmöglichkeiten haben die Kassenärztlichen Vereinigungen mittelfristig? 325

VIII. Gesamtbetrachtung der Entwicklung des Vergütungssystems – Theorie vom Kreislauf der Ideen und Konzepte 328

***Zusammenfassung* 337**

***Literaturverzeichnis* 343**

***Abkürzungsverzeichnis*: 367**

***Anhang : Anlagen 1 – 7* 371**

