

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 120

Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht

unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsaufsicht
über Kassenärztliche Vereinigungen

Vorträge und Diskussionsbeiträge einer Tagung
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
vom 20. bis 21. Januar 1995

herausgegeben von

Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 120

Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht

**unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsaufsicht
über Kassenärztliche Vereinigungen**

**Vorträge und Diskussionsbeiträge einer Tagung
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
vom 20. bis 21. Januar 1995**

herausgegeben von

Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht :

unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsaufsicht
über Kassenärztliche Vereinigungen ; Vorträge und
Diskussionsbeiträge einer Tagung der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer, vom 20. bis 21. Januar 1995 /
hrsg. von Detlef Merten. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 120)

ISBN 3-428-08423-3

NE: Merten, Detlef [Hrsg.]; Hochschule für Verwaltungswissenschaften
(Speyer); Schriftenreihe der Hochschule . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: SiB Satzzentrum in Berlin GmbH, Berlin

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-08423-3

Vorwort

Die gesetzliche Krankenversicherung ist seit Jahren Gegenstand gesetzgeberischen Reformeifers und Normierungsfleißes, ohne daß die grundsätzlichen Probleme gelöst wurden. Gerade in diesem Bereich widerspricht die Sonntagsrhetorik von „Bürgernähe“ und „schlankem Staat“ der Alltagserfahrung. „Detailbesessene Regelungsintensität“ (*Reiter*) bringt die soziale Selbstverwaltung in die Nähe einer staatlichen Vollzugsorganisation. Davon sind in besonderer Weise die Kassenärztlichen Vereinigungen betroffen, die von Gesetzes wegen nicht nur die vertragsärztliche Versorgung sicherzustellen, sondern auch nach Art eines genossenschaftlichen Zusammenschlusses die Rechte der Vertragsärzte wahrzunehmen haben.

„Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht — unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsaufsicht über Kassenärztliche Vereinigungen“ war das Thema einer Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, die unter der wissenschaftlichen Leitung des Herausgebers in der Zeit vom 20. bis 21. Januar 1995 stattfand. Vertreter von Wissenschaft und Praxis trafen zu einem Meinungsaustausch zusammen, der sich weitgehend in den abgedruckten Referaten sowie der Podiumsdiskussion widerspiegelt.

Speyer, im Juli 1995

Detlef Merten

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung durch den Ersten Vorsitzenden der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe, Dr. med. <i>Ulrich Oesingmann</i> , Dortmund.	9
Möglichkeiten und Grenzen der Selbstverwaltung — am Beispiel des Krankenversicherungsrechts Von Univ.-Prof. Dr. Dr. <i>Detlef Merten</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	11
Rechtsaufsicht und Wirtschaftsaufsicht über Kassenärztliche Vereinigungen — ein systemwidriges Steuerungsinstrument? Von Univ.-Prof. Dr. <i>Friedrich E. Schnapp</i> , Universität Bochum.	27
Fachaufsicht durch Rechtsaufsicht? — Zum Einfluß fachlicher Gesichtspunkte bei der Rechtmäßigkeitsprüfung körperschaftlichen Handelns — Diskussionsbeitrag Von Dr. <i>Jan Harenburg</i> , Justitiar der Kassenärztlichen Vereinigung Pfalz, Neustadt/Weinstraße.	41
Die Rechtsaufsicht über die Kassenärztlichen Vereinigungen aus der Sicht der Praxis — Bundesebene Von Dr. <i>Rainer Hess</i> , Hauptgeschäftsführer der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, Köln.	47
Die Rechtsaufsicht über die Kassenärztlichen Vereinigungen aus der Sicht der Praxis — Landesebene Von Dr. <i>Gernot Steinhilper</i> , Justitiar der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe, Dortmund.	59
Podiumsdiskussion	69

Begrüßung

Von Dr. med. Ulrich Oesingmann

Erster Vorsitzender der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
meine Damen und Herren,

die heutige Veranstaltung ist für mich eine Ouvertüre. Wie Sie sicherlich gehört haben, ist in dieser Woche eine Sitzungswoche in Bonn, so daß Herr Minister Seehofer, den wir gebeten hatten, die Eröffnung dieser Veranstaltung zu übernehmen, leider nicht abkömmlich ist. Aus dem gleichen Grund waren auch die Staatssekretärin, Frau Dr. Bergmann-Pohl, und andere politisch Verantwortliche leider nicht in der Lage, an dieser Veranstaltung teilzunehmen.

Als Arzt fällt es mir selbstverständlich schwer, einen Bundesgesundheitsminister zu vertreten. Im medizinischen Bereich traue ich mir dies ohne Mühe zu; in den anstehenden Rechtsfragen traue ich es mir nicht zu. Gleichzeitig bedauere ich es sehr, daß der Vorsitzende Richter am Bundessozialgericht, Herr Winfried Funk, aus gesundheitlichen Gründen leider nicht teilnehmen kann; ich darf ihm von hieraus beste Genesungswünsche übermitteln.

Trotz dieser Schwierigkeiten möchte ich der Veranstaltung einen guten Verlauf wünschen. Notwendig scheint mir die fachliche Auseinandersetzung zur Aufsichtspflicht deswegen, weil zwischen den Aufsichtsberechtigten, also den Mitarbeitern der Aufsichtsbehörden, und den Beaufsichtigten, also auch den Kassenärztlichen Vereinigungen, aufgrund unterschiedlicher Aufgabenstellung ein Spannungsverhältnis bestehen kann.

Gegenseitige Vorurteile werden teilweise über Gebühr gepflegt, obgleich durch eine sachliche Auseinandersetzung und ständige Kommunikation ein gemeinsames Problem zufriedenstellend gelöst werden kann. Hilfreich ist es daher, wenn in der bevorstehenden Tagung die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsaufsicht abgesteckt werden. Die unterschiedlichen Erwartungen der Aufsichtsbehörde einerseits und die Befürchtungen der beaufsichtigten Körperschaften mögen hier unvermittelt aufeinanderprallen. Die Diskussion kann sicherlich durch die klärenden Referate und Diskussionsbeiträge der nicht unmittelbar betroffenen Wissenschaftler weiter versachlicht werden. Wenn es während dieser Tagung gelingt, Vorbehalte abzubauen und eine Basis für eine

gedeihliche Kooperation und Kommunikation im Sinne der Aufgabenerfüllung von Kassenärztlichen Vereinigungen zu schaffen, so wäre das Idealziel dieser Veranstaltung erreicht.

Der Gesetzgeber hat die Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden durch das Gesundheitsreformgesetz und das Gesundheitsstrukturgesetz ausgeweitet.

Ob dazu Veranlassung bestand, will ich hier dahingestellt sein lassen. Die Ärzteschaft jedenfalls sieht es zum Teil anders. Ich habe jedoch Verständnis dafür, wenn nun eine Aufsichtsbehörde, der ein erweitertes Interventionsinstrumentarium zur Verfügung gestellt wurde, von diesem Instrumentarium auch Gebrauch macht. Andererseits muß ich darauf hinweisen, daß die Ärzteschaft weitergehende Reglementierungen, steuernde Eingriffe und auch inoffizielle Interventionen im Bereich der Selbstverwaltung nur schwer hinnehmen kann. Selbstverwaltung heißt auch Eigenverantwortung und diese sollte man auch den Kassenärztlichen Vereinigungen zutrauen.

Ich will damit nicht behaupten, daß Selbstverwaltung alle Probleme optimal löst. Ich mißtraue jedoch der Planung des Staates in diesem Bereich, der steuernden umfänglichen Bürokratie. Den Beweis für diese Einschätzung muß ich natürlich schuldig bleiben. Bisher hat es — soweit mir bekannt ist — noch keinen Fall der Ersatzvornahme wegen angeblicher Unfähigkeit der Kassenärztlichen Vereinigungen gegeben. Das heißt zum einen, daß diese ihre Selbstverwaltungsaufgaben bisher jedenfalls ordentlich gemacht haben; der Staat hatte umgekehrt noch keine Möglichkeit zu belegen, daß er es besser kann, als die ärztliche Selbstverwaltung.

Mit diesen Bemerkungen will ich nun nicht etwa polemisieren oder die Richtung der Diskussion während dieser Tagung vorgeben; ich will damit nur unterstreichen, daß ich auf die Durchsetzungskraft, Gradlinigkeit und Sachkunde der ärztlichen Verwaltung vertraue. Ich betone jedoch aber auch ausdrücklich, daß Kommunikation und Kooperation mit der Aufsichtsbehörde ungleich ergiebiger und nervenschonender sind — und zwar für beide Seiten — als Konfrontation, insbesondere wenn diese lange anhält.

In der Sache selbst können beide Bereiche durchaus unterschiedlicher Auffassung sein. Die unterschiedlichen Standpunkte sollten jedoch immer diskutiert werden können mit dem Ziel eines für beide Seiten tragbaren Kompromisses.

Ich bin gespannt, wie die Juristen die Diskussion führen und zu welchen Lösungsvorschlägen sie kommen. Eine offene Aussprache jedenfalls wäre hilfreich, so daß am Ende der Veranstaltung Leitlinien absehbar sind, die — ich würde fast sagen bundesweit — zur Entkrampfung führen und die Sacharbeit fördern.

Möglichkeiten und Grenzen der Selbstverwaltung

— am Beispiel des Krankenversicherungsrechts —

Von Detlef Merten

I. Einleitung

„Was schiebt man heute nicht alles der Selbstverwaltung zu! Man gebraucht heute diesen Begriff so häufig, so ‚gleitend‘, daß man durch eine Legaldefinition Ordnung schaffen sollte.“ An dieser Feststellung Carlo *Schmids* im Parlamentarischen Rat¹ hat sich auch knapp fünfzig Jahre später nichts geändert². Nach wie vor sind die Grenzen der Selbstverwaltung verschwommen, macht die Trennung von autonomer und staatlicher Verwaltung, von Eigenverantwortung und Kontrolle Schwierigkeiten.

Geburtsstunde der Selbstverwaltung im modernen Staat ist die preußische Städteordnung von 1808³ als fundamentaler Teil der Stein-Hardenbergschen Reformen⁴, die in einer „Revolution von oben“ das besiegte Preußen im Innern wieder aufrichten sollten. In Anknüpfung an die Selbstverwaltung der freien Reichsstädte im Mittelalter will die Städteordnung ausweislich ihrer Präambel den vom Absolutismus verschütteten Gemeinsinn mit „einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens“ wiederbeleben. Waren doch „Eifer und Liebe für die öffentlichen Angelegenheiten, aller Gemeingeist, jedes Gefühl, dem Ganzen ein Opfer zu bringen“, verloren gegangen,

¹ 11. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen vom 14.10.1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948–49, Akten und Protokolle, Bd. 5/I Ausschuß für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993, S. 309.

² Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Karl Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, 1970, S. 7; *dens.*, Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, ZAS 1972, S. 163 (164) m.w.Nachw.

³ Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen vom 19.11.1808 (GS 1806–1810, S. 324).

⁴ Hierzu aus neuerer Zeit *Bernd Sösemann* (Hg.), Gemeingeist und Bürgersinn. Die preußischen Reformen. Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte, N.F., Beiheft 2, 1993.