

# Von der Standesvertretung zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabenstellung

*Ein Rückblick auf 50 Jahre Geschichte der Ärztekammer Nordrhein*

**von Jürgen Brenn**

Seit ihrer Gründung ist die ärztliche Selbstverwaltung durch eine gewisse Janusköpfigkeit charakterisiert: die Kammerarbeit ist „nach außen“ auf Staat und Gesellschaft und „nach innen“ auf den Berufsstand ausgerichtet. Nicht zuletzt ist dieser Zweiseitigkeit das hohe Ansehen zu verdanken, das die Ärzteschaft in der Gesellschaft seit langem genießt.

Das dokumentarische Werk „Ärztliche Selbstverwaltung im Wandel“ von Gerhard Vogt (*siehe auch Seite 16*) verdeutlicht am Beispiel der Ärztekammer Nordrhein, welche Entwicklung die Landesärztekammern in der Bundesrepublik Deutschland durchlaufen haben. Der Autor arbeitete von 1971 bis 1992 als Geschäftsführer der Ärztekammer Nordrhein.

## **Selbstverwaltungsgedanke hat lange Tradition**

Wie in einigen anderen Berufsgruppen lag die Keimzelle eines berufsständischen Zusammenschlusses der Ärzteschaft im Lokalen und in regionalen Vereinen Mitte des 19. Jahrhunderts. Regionale Ärztevereine entstanden zum Beispiel 1865 in Düsseldorf. Gleichzeitig entwickelten sich auf Regierungsebene Vereine, die sich um die Jahrhundertwende zusammenschlossen. Die Ärztevereine organisierten gegenseitige Hilfe für Notfälle und nahmen berufliche wie wirtschaftliche Interessen gemein-

sam wahr. 1872 wurde bereits ein nationales Dachgremium der Ärzteschaft einberufen, der „Deutsche Ärztevereinsbund“. Ein Jahr später fand der 1. Deutsche Ärztetag in Wiesbaden statt. Der Deutsche Ärztevereinsbund stellte bis 1936 die zentrale Organisation der deutschen Ärztinnen und Ärzte dar.

## **Die Ärztekammer entsteht**

Im Deutschen Reich lag nach 1871 das Gesundheitswesen im Verantwortungsbereich der Länder. Deshalb entwickelten sich starke Landesärztekammern. Die „Ärztekammer für die Rheinprovinz und die Hohenzollernschen Lande“ entstand 1887 als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Zu der Vorläuferin der heutigen Ärztekammer Nordrhein gehörten geographisch die heutigen Regierungsbezirke um Köln und Düsseldorf. Darüber hinaus erstreckte sich das Gebiet bis nach Koblenz, Trier sowie über weite Teile des Saarlandes.

Die Ärztekammern Preußens waren per Gesetz zuständig für die „Erörterung aller Fragen und Angelegenheiten, die den ärztlichen Beruf oder die öffentliche Gesundheitspflege betreffen, sowie für die Wahrnehmung und Vertretung der Interessen des Ärztstandes“. Dazu organisierten die Kammern Fürsorgeeinrichtungen für Ärztinnen und Ärzte und deren Hinterbliebenen. Auf Anregung der Rheinischen Ärztekammer wurde in Preußen ei-

ne Ehrengerichtbarkeit eingeführt, ein Schritt zur effektiven Berufsaufsicht.

## **Auch die Ärzte wurden gleichgeschaltet**

Die Nationalsozialisten schufen 1935/36 eine Reichsärzteordnung und eine zentralistische Reichsärztekammer. Statt einer demokratisch legitimierten beruflichen Selbstverwaltung wurde ein diktatorisches Machtinstrument zur Kontrolle der Ärzteschaft installiert. Die Landesärztekammern verloren ihre Selbständigkeit. Sie wurden zu regionalen Untergliederungen der zentralen Reichsärztekammer. Die Ärztekammer der Rheinprovinz und der Hohenzollernschen Lande wurde zur „Reichsärztekammer – Ärztekammer für Rheinland“.

## **Entnazifizierung und Neubeginn**

Die Pervertierung der Idee der berufsständischen Selbstverwaltung durch die Nationalsozialisten hatte das Kammerwesen bei vielen Ärztinnen und Ärzten nachhaltig diskreditiert. Nachdem die Reichsärztekammer am Ende des 2. Weltkrieges ihre Arbeit eingestellt hatte, reaktivierten demokratische Kräfte auf lokaler und regionaler Ebene die gewachsenen Vereins- und Organisationsstrukturen. Der Gedanke der Kollegialität und solidarischen ärztlichen Verantwortung für das Gesundheitswesen konnte sich wieder Platz schaffen.

Bei der Nordrheinischen Ärztekammer, wie die Ärztekammer Nordrhein zu dieser Zeit hieß, war die Entnazifizierung insofern unproblematisch, als die führenden Personen unbelastete Ärzte waren oder zum Teil, wie Dr. Fritz Wester, aus dem Widerstand kamen. Die Ärztekammer in der von den Alliierten neu geschaffenen Nord-Rheinprovinz vollzog personell und inhaltlich einen klaren Schnitt zu den vergangenen zwölf Jahren. Ebenso verstanden sich alle Landesärztekammern nicht als Rechtsnachfolgerinnen der Reichsärztekammer.

Die Landesärztekammern wurden wieder eigenständige Organe. Wie einige andere erledigte die Kammer der Nord-Rheinprovinz anfangs auch die Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigung Deutschlands im Kammergebiet. Die Kassenärztliche Vereinigung wurde erst 1949 wieder selbständig. Die Kammer nahm die Arbeit in den ihr bereits vor der NS-Zeit weitgehend übertragenen Aufgabenfeldern auf. Dazu gehörte die Berufsaufsicht, das Facharztwesen und – in damaliger Zeit überlebenswichtig – die Gewährleistung der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung.

### **Wiederaufbau demokratischer Strukturen**

Der erste Vorsitzende der Ärztekammer der Nord-Rheinprovinz wurde der Düsseldorfer Frauenarzt Dr. Karl Hartmann, sein Stellvertreter Dr. Rudolf Weise, ein ebenfalls in Düsseldorf praktizierender HNO-Arzt. Sie wurden vom Oberpräsidium der Provinz berufen und bei der konstituierenden Vertreterversammlung am 27. Januar 1946 – der Geburtsstunde der Ärztekammer Nordrhein – in ihren Ämtern demokratisch bestätigt. Neben den Vorsitzenden wählten die insgesamt 65 Ärztevertreter sieben Beisitzer, die zusammen den Vorstand der Ärztekammer der Nord-Rheinprovinz bildeten. Der Vorstand wuchs im Laufe der Jahre auf 18

### **Vom Fürstenwall zum Ärztehaus Nordrhein**

Bescheiden waren nach dem Krieg die Personaldecke der Ärztekammer und auch die Räumlichkeiten. Die Mitarbeiter kamen im Düsseldorfer Evangelischen Krankenhaus Am Fürstenwall 91 unter. Später war die Kammer über ganz Düsseldorf verstreut. Einige Mitarbeiter fanden in Räumen der AOK Rheinland in der Kasernenstraße „Unterschluß“. Teile der Verwaltung saßen zeitweise in der Benrather Straße im Haus der Commerzbank, in der Umlandstraße und in der Grafenberger Allee. 1951 bezog die Kammer als Untermieter der Kassenärztlichen Vereinigung Nordrhein das wieder aufgebaute Verwaltungsgebäude an der Jacobistraße 7. Im April 1962 zog die Ärztekammer an ihren heutigen Standort in Düsseldorf-Golzheim. Dort bezog sie gemeinsam mit dem Versorgungswerk „Nordrheinische Ärzteversorgung“ den Neubau in der Tersteegenstraße 31, das „Ärztehaus Nordrhein“.

Mitglieder (Kammerpräsident, Vizepräsident und 16 Beisitzer). 1950 wurde die Kammer offiziell in „Ärztekammer Nordrhein“ umbenannt.

Das Wahlverfahren für die Kammerversammlung wurde mehrmals geändert, weil sich in der Versammlung neben den demokratischen Prinzipien auch die verschiedenen ärztlichen Berufsgruppen widerspiegeln sollten. Daß die Demokratie innerhalb der Ärzteschaft Nordrheins auch Stürme zu überstehen hatte, zeigen die Kammerwahlen von 1961: Zwei Kandidaten stellten sich zur Wahl des Kammerpräsidenten, keiner von ihnen erreichte bei drei Wahlgängen die erforderliche absolute Mehrheit. Erst nachdem die beiden Kontrahenten die Wahlarena verließen, konnten sich die Delegierten bei einer zweiten Versammlung auf einen dritten Kandidaten einigen.

### **Klare Mehrheiten und Kontinuität**

Nach 1961 kamen die Wahlen in ruhigeres Fahrwasser. Die Kandidaten für den Präsidenten und den Vizepräsidenten konnten meist klare Mehrheiten hinter sich bringen. Der Ehrenpräsident der Ärztekammer Nordrhein, Professor Dr. Horst Bourmer, wurde 1981 zum Beispiel bei einer Wahl mit drei Kandidaten bereits im zweiten Wahlgang mit rund 64 Prozent der Stimmen gewählt. Sein Nachfolger und jetzige Präsident, Professor Dr. Jörg-Dietrich Hoppe, setzte sich 1993 im 1. Wahlgang mit über 65 Prozent gegen einen Gegenkandidaten durch. Als ein Zeichen der Kontinuität und Akzeptanz der derzeitigen politi-

schen Führung deuteten Beobachter das Wahlergebnis von 1997. Hoppe, der als Leitender Arzt des Instituts für Pathologie am Krankenhaus Düren arbeitet, bestätigte die Kammerversammlung mit 92 Prozent der gültigen Stimmen in seinem Amt, und der ebenfalls seit 1993 amtierende Vizepräsident Dr. Arnold Schüller, niedergelassener Internist aus Düsseldorf, erhielt 90 Prozent der gültigen Stimmen. Hoppe ist seit 1991 auch Vizepräsident der Bundesärztekammer.

### **Kammerarbeit im Wandel der Zeit**

Nachdem 1946 die Kammer wieder auf den Boden der Demokratischen Legitimität gestellt wurde, krepelte der Vorstand die Ärmel der Ärztekittel hoch und begann die mühevollen Wiederaufbauarbeit der ärztlichen Selbstverwaltung. Dabei waren, wie in fast allen Bereichen des damaligen Lebens des besiegten Deutschlands, grundsätzliche Überlegungen vorerst zweitrangig. Es ging darum, die ärztliche Versorgung der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, um bei der drohenden Seuchengefahr den ärztlichen Gesundheitsdienst zu gewährleisten, wie der damalige Kammervorsitzende Hartmann später einmal sagte. Die Aufgaben der kassenärztlichen Versorgung standen also im Vordergrund.

Darüber hinaus mußte sich die Kammer um die zahlreichen Kriegsheimkehrer sowie die Ärztinnen und Ärzte kümmern, die als Flüchtlinge in die Nord-Rheinprovinz kamen. Es galt, den Kolleginnen und Kollegen ein Dach über dem Kopf, Arbeits- sowie Weiterbil-

dungsmöglichkeiten zu schaffen. Ein besonderes Anliegen waren die Qualifikationsmöglichkeiten für die vielen jungen Ärztinnen und Ärzte und ihre Integration. Dazu kamen weitere Aufgaben wie die Berufsgerechtigbarkeit und ganz generell die Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder.

Mit Inkrafttreten des Heilberufsgesetzes für Nordrhein-Westfalen im Jahr 1952 wurde die Ärztekammer Nordrhein wieder offiziell zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft aller Ärztinnen und Ärzte im Kammerbereich. Das Gesetz übertrug ihr gesellschaftlich relevante Aufgaben zur autonomen Erledigung in beruflicher Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber novellierte das Gesetz mehrmals und paßte es an die rechtliche und politische Entwicklung an, damit es der gewachsenen Bedeutung der Kammer im staatlichen und gesellschaftlichen Leben gerecht werden konnte.

### **Berufspolitisches Mandat erfolgreich verteidigt**

Anlässlich der Novellierung des Heilberufsgesetzes 1988 plante der damalige Landesarbeitsminister von NRW, Hermann Heinemann (SPD), das „berufspolitische Mandat“ aufzuheben. Damit wäre den Ärztekam-

mern das Recht und die Pflicht entzogen worden, die beruflichen Belange der Kammermitglieder wahrzunehmen. Die Kammern wehrten sich erfolgreich dagegen. Eine Aufgabe, die ihnen historisch zugewachsen und verfassungsrechtlich zugesichert sei, dürfe nicht beschnitten werden. Das „berufspolitische Mandat“ sei ein Wesensbestandteil jeglicher beruflicher Selbstverwaltung, argumentierte die Kammer. Sie würden sonst zu staatlichen Aufsichtsorganen degenerieren, die Mitgliedsbeiträge zu Quasi-Steuern verkommen.

Eine weitere Kontroverse zwischen Heinemann und den Ärztekammern entzündete sich an einer Generalklausel, die der Minister in die Änderung des Heilberufsgesetzes 1994 einführen wollte. Sie hätte den zuständigen Ministerien erlaubt, den Kammern durch einfache Rechtsverordnungen „Aufgaben aus dem Bereich Gesundheitswesen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ zu übertragen. Auch dies konnte die Ärztekammer Nordrhein verhindern, sowohl für sich als auch für die Ärztekammer Brandenburg, deren Aufbau in Anlehnung an die Verhältnisse in NRW vollzogen wurde. Auftragsverwaltung als „dekonzentrierte Staatsverwaltung“ würde den Rahmen der Selbstverwaltung sprengen, argumentierte die Ärztekammer Nordrhein. Die ärztliche Selbstverwaltung dagegen arbeite

selbständig, der Staat besitze lediglich die Rechtsaufsicht. Die Auffassung der Ärztekammer Nordrhein wurde auch von einem Rechtsgutachten gestützt. Letztlich ließ das Gesundheitsministerium NRW unter Franz Müntefering die Novellierung fallen.

### **Ausbau der Ärztekammer Nordrhein**

Im Laufe der Zeit nahmen nicht nur die Aufgaben und Pflichten der Ärztekammer zu. Auch der verwalterische Aufwand stieg kontinuierlich mit den Arztzahlen an. Die Kammer zählte 1948 rund 7.700 Mitglieder, fünf Jahre später waren es 10.700. Die Arztdichte nahm rasch zu. 1975 hatte die Ärztekammer Nordrhein 19.900 Mitglieder und 1996 rund 42.400. Insgesamt hat sich die Mitgliederzahl seit Kriegsende versechsfacht (*siehe auch Diagramm unten*).

Für die Kammerverwaltung bedeutete dies eine quantitative Mehrbelastung, die nur zum Teil durch moderne Büroorganisation aufgefangen werden kann. Die persönliche Betreuung und Beratung des einzelnen Mitglieds steht im Vordergrund der Kammerarbeit. So wuchs auch der Personalstamm der Ärztekammer Nordrhein in den vergangenen 50 Jahren um ein Vielfaches. Waren 1953 nur 13 Personen bei der Ärztekammer Nordrhein hauptamtlich beschäftigt, so wuchs die Zahl bis 1996 auf 110 in der Hauptstelle. In den Kreis- und Bezirksstellen beschäftigt die Ärztekammer weitere 39 Mitarbeiter. In der Zentrale der Nordrheinischen Ärzteversorgung sind 102 Mitarbeiter beschäftigt. Dazu kommen die zahllosen ehrenamtlich tätigen Ärztinnen und Ärzte, die sich während ihrer Freizeit in Ausschüssen und Gremien um die Belange der Selbstverwaltung kümmern.

### **Untergliederungen der Ärztekammer**

Neben der Hauptverwaltung in Düsseldorf hat die Ärztekammer Nordrhein Außenstellen, die Kreis-

und Bezirksstellen. Sie waren zwar die lokalen Keimzellen der Selbstverwaltung nach dem 2. Weltkrieg, wurden aber laut Satzung der Kammer als Untergliederungen angesehen. Sie sind rechtlich unselbständig und handeln im Auftrag der verantwortlichen Kammerorgane. Die Untergliederung stellt trotz der Größe des Kammergebiets und der hohen Mitgliederzahl die Nähe zu den Ärztinnen und Ärzten her. Die Kreis- und Bezirksstellen sind vor Ort erste Anlaufstellen. Derzeit gibt

es in Nordrhein sieben Bezirks- und 27 Kreisstellen.

### Ärztliche Selbstverwaltung als Bestandteil der Gesellschaft

Zwar blieb in den vergangenen 50 Jahren die Janusköpfigkeit der ärztlichen Selbstverwaltung bestehen, aber die im öffentlichen Interesse und zum Schutze der Patienten zu erledigenden Aufgaben nahmen qualitativ und quantitativ zu. Deshalb entwickeln sich die Ärztekam-

mern von Ständesvertretungen mit öffentlich-rechtlichen Pflichten und Aufgaben immer weiter zu kritischen und selbstkritischen Verbänden, die gesamtgesellschaftliche Verantwortung übernehmen und verstärkt als kompetente Beratungs- und Entscheidungsträger im Gesundheitswesen auftreten.

## Die Geschichte der Ärztekammer Nordrhein als „pars pro toto“

Dokumentation zur Historie der ärztlichen Selbstverwaltung, exemplarisch dargestellt an 50 Jahren Ärztekammer Nordrhein

Gerhard Vogt: *Ärztliche Selbstverwaltung im Wandel. Eine historische Dokumentation am Beispiel der Ärztekammer Nordrhein. 1184 Seiten, mit 78 Abbildungen und 20 Tabellen. Preis: 168,- DM, ISBN 3-7691-0344-0, 1998, Deutscher Ärzte-Verlag, Köln.*

Die kürzlich erschienene Dokumentation über die Geschichte der ärztlichen Selbstverwaltung stellt das bisher umfassendste Werk in diesem Bereich der Geschichtsschreibung dar. Das nahezu 1200 Seiten starke Buch zeichnet detailliert die Entwicklungslinien der verfassten Ärzteschaft seit ihren Anfängen im Deutschen Reich des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart nach. Der Autor gibt zugleich einen Ausblick in die Zukunft der Selbstverwaltung als Gestaltungsprinzip in einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat. Die Entwicklungslinien der deutschen ärztlichen Selbstverwaltung wurden exemplarisch an der Historie der Ärztekammer Nordrhein aufgezeigt. Diese Mischung aus Detail- und Gesamtbeobachtung macht das Werk anschaulich und greifbar nicht nur für interessierte Ärztinnen und Ärzte im Kammerbezirk Nordrhein oder Historiker, sondern auch für alle, die sich mit bundesdeutschen gesundheits- und sozialpolitischen Problemen befassen. Es bietet eine Gesamtübersicht über einen Teil der Geschichtsschreibung, der bisher in dieser Ausführlichkeit nicht vorgelegen hat.

Besonderen Wert legte der Autor, Gerhard Vogt, auf den Wandel der Struktur und des Selbstverständnisses, den die ärztliche Selbstverwaltung im Laufe der Zeit vollzogen hat und auch weiterhin vollzieht. Die Ärztekammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts bewegen sich, so lautet das Fazit des Autors, immer weiter weg von einseitigen Interessenvertretungen eines Berufsstandes hin zu Körperschaften, die sich der Gesellschaft verpflichtet fühlen. Die Ärztekammern orientieren sich immer stärker an Kriterien des Patientenschutzes und des Patienten-Arzt-Verhältnisses. Sie

übernehmen in zunehmendem Maße eine tragende Funktion innerhalb des föderativ gegliederten Gesamtstaates.

Das Werk zeigt, wie die körperschaftlich organisierte Ärzteschaft im Spannungsfeld zwischen Interessenwahrnehmung für den Berufsstand und ständig weiter wachsenden hoheitlichen und sozialen Aufgaben selbstverantwortlich und dem Allgemeinwohl verpflichtet arbeitet. Exemplarisch dafür sei auf die bei der Ärztekammer Nordrhein angesiedelte Gutachterkommission für Behandlungsfehler hingewiesen.



Gerhard Vogt präsentiert sein Werk über die ärztliche Selbstverwaltung und die Geschichte der Ärztekammer Nordrhein. Foto: Hagemeyer/transparent

Der Schwerpunkt des Buches liegt auf der Dokumentation und Beschreibung der Aufgaben und Funktionen, die die Ärztekammern besonders nach 1945 übernommen haben. Der Autor widmet dieser genauen und umfassenden Beschreibung das weitaus größte Kapitel mit knapp 600 Seiten des Buches („Ärzte und Patienten – Schwerpunkte der Kammerarbeit“).

Der Autor, Gerhard Vogt, war beinahe 30 Jahre für die Ärzteschaft tätig. Als Geschäftsführer der Ärztekammer Nordrhein arbeitete der gebürtige Hanno-

veraner von 1971 bis 1992 in Düsseldorf. Vorher war Vogt, der ursprünglich aus dem Sozialversicherungswesen kam, unter anderem Verwaltungsdirektor des Berufsgenossenschaftlichen Krankenhauses Duisburg-Buchholz. 1963 wechselte er in die Bundesärztekammer. Dort wirkte er maßgeblich bei der Entwicklung der „Westerländer Leitsätze“ mit, die unter anderem eine Weiterentwicklung der Strukturen des ärztlichen Dienstes hin zu Kollegialmodellen und zum kooperativen Belegarztsystem vorsahen. Sein Interesse an der Geschichtsschreibung entdeckte der heute 70jährige im Ruhestand. Er begann, gemeinsam mit seiner Frau Kunstgeschichte und allgemeine Geschichte zu studieren. Der damalige Kammerpräsident Professor Dr. Horst Bourmer regte Vogt dazu an, die Geschichte der Ärztekammer Nordrhein nachzuzeichnen. „Eigentlich wollte ich nach zwei Jahren mit dem Buch fertig sein, aber es wurden fast sechs daraus“, sagt Gerhard Vogt.

Das nun vorliegende Werk füllt innerhalb der Berufs- und Verbändehistoriographie eine Lücke, da auf diesem Gebiet kaum Literatur existiert. „Ärztliche Selbstverwaltung im Wandel“ kann als Geschichte der Ärztekammer Nordrhein im Wandel der Zeitgeschichte gelesen werden. Ebenso eignet sich das Werk wegen der detaillierten Vielfalt und der Ausführlichkeit als fundiertes Nachschlagewerk zu Prozessen und zur Geschichte der ärztlichen Selbstverwaltung in Deutschland. Ein ausführliches Personen- und Sachregister erleichtert das Auffinden verschiedener Gegebenheiten und Persönlichkeiten der Geschichte der ärztlichen Selbstverwaltung.

bre