

17.01.89

**Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

Bericht der Bundesregierung betreffend Überprüfungsverfahren nach dem Heilpraktikergesetz

Der Bundesminister  
für  
Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

Bonn, den 17. Januar 1989

An den  
Präsidenten des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrat hat laut der Entschliebung des Bundesrates vom 26. Februar 1988 - Drucksache 523/87 (Beschluß) - die Bundesregierung aufgefordert, bis Ende des Jahres 1988 zu Fragen der Vereinheitlichung der Überprüfungen für Heilpraktikeranwärter zu berichten. Die gesetzte Frist ist bis 20. Januar 1989 verlängert worden.

Hiermit übersende ich den "Bericht der Bundesregierung zur Überprüfung von Heilpraktikeranwärtern aufgrund der Entschliebung des Bundesrates vom 26. Februar 1988".

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Ursula Lehr

Bericht der Bundesregierung

zur Entschließung des Bundesrates vom 26. Februar 1988  
(Bundesrats-Drucksache 523/87 (Beschluß))

- I. Der Bundesrat hat am 26. Februar 1988 beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (Heilpraktikergesetz) - Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen - (Bundesrats-Drucks. 523/87) beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen (Bundesrats-Drucksache 523/87 (Beschluß)).

Der Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen hatte im wesentlichen das Ziel, die rechtliche Grundlage für eine bundeseinheitliche Überprüfungsordnung für Heilpraktiker zu schaffen. Zu diesem Zweck sollte die zum Erlaß der zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ermächtigende Norm des § 7 des Heilpraktikergesetzes durch Konkretisierung der Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis nach dem Gesetz, u.a. durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Ermächtigung zum Erlaß einer Überprüfungsordnung für Heilpraktiker, geändert werden.

Der Bundesrat hat die Ablehnung wie folgt begründet:

"Die im Gesetzentwurf vorgesehene Überprüfungsordnung mit einer Verfahrensordnung und der Angabe von Sachgebieten für die Überprüfung würde der Bevölkerung den falschen Eindruck vermitteln, daß der Heilpraktiker eine staatlich geprüfte Person sei. Die Überprüfungsregelung mit anschließender Möglichkeit der umfassenden heilberuflichen Tätigkeit stünde in einem unausgewogenen Verhältnis zu den intensiven Ausbildungsregelungen für verschiedene nicht-ärztliche Gesundheitsberufe, deren erfolgreicher Abschluß nur zu eng umgrenzter heilberuflicher Tätigkeit berechtigt. Der Inhalt der angestrebten Überprüfungsregelung ist völlig unbestimmt, und seine Definierung

20/89

ließe große Schwierigkeiten erwarten. Es muß damit gerechnet werden, daß schließlich die Zulassung der Heilpraktiker zur Behandlung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung verlangt wird. Angeblichen Ungleichheiten in der jetzigen Überprüfungspraxis kann auch mit organisatorischen Maßnahmen, etwa der Konzentration der Überprüfungen bei wenigen Gesundheitsämtern, entgegengewirkt werden."

Anläßlich dieses Beschlusses hat der Bundesrat die folgende EntschlieÙung gefaÙt (Bundesrats-Drucksache 523/87 (BeschluÙ)) gefaÙt:

"Die Bundesregierung wird gebeten, in Zusammenarbeit mit den Ländern zu prüfen, ob die Notwendigkeit für ein einheitliches Überprüfungsverfahren nach dem Heilpraktikergesetz besteht, und darüber bis Ende 1988 zu berichten. Der Bericht soll auch zur Frage der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten eines solchen Verfahrens Stellung nehmen.

Wer die Heilkunde berufs- oder gewerbsmäßig ohne Bestallung ausüben will, bedarf dazu einer Erlaubnis nach § 1 Abs. 1 des Heilpraktikergesetzes. Diese Erlaubnis ist zu versagen (§ 2 Abs. 1 Buchst. i DVO zum Heilpraktikergesetz), wenn sich aus einer Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten des Antragstellers durch das Gesundheitsamt ergibt, daß die Ausübung der Heilkunde durch den Betreffenden eine Gefahr für die Volksgesundheit bedeuten würde. Die Überprüfungspraxis in den einzelnen Bundesländern ist teilweise unterschiedlich.

Es besteht auch keine einheitliche Auffassung darüber, ob eine bundeseinheitliche Regelung der Überprüfungspraxis unter Abwägung aller damit verbundenen Vor- und Nachteile erforderlich und sinnvoll ist."

- II. Der BMJFFG hat entsprechend der Bitte des Bundesrates diesen Fragenkomplex ausführlich mit den obersten Landesgesundheitsbehörden erörtert. Dies ist im Zusammenhang mit den Besprechungen und dem Schriftwechsel zu den ebenfalls das Thema "Überprüfungsordnung für Heilpraktiker" betreffenden Anträgen geschehen, die die Fraktion DIE GRÜNEN (Bundestags-Drucksache 11/469) und die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. (Bundestags-Drucksache 11/1133) im Deutschen Bundestag gestellt haben.

III. Aufgrund der Erörterungen zu den vom Bundesrat aufgeworfenen Fragen mit den obersten Landesgesundheitsbehörden

- ob die Notwendigkeit für ein einheitliches Überprüfungsverfahren nach dem Heilpraktikergesetz besteht,
- welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten ggf. für ein solches Verfahren bestehen und
- ob eine bundeseinheitliche Regelung der Überprüfungspraxis unter Abwägung aller damit verbundenen Vor- und Nachteile erforderlich und sinnvoll ist,

hat sich folgendes ergeben.

1. Eine stärkere Vereinheitlichung des Überprüfungsverfahrens wird allgemein für erforderlich gehalten.

Gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (Heilpraktikergesetz) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2122-2, veröffentlichten bereinigten Fassung bedarf der Erlaubnis, wer die Heilkunde, ohne als Arzt bestallt zu sein, ausüben will. Über den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis entscheidet gemäß § 3 Abs. 1 der Ersten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (Heilpraktikergesetz) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2122-2-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 18. April 1975 (BGBl. I S. 967) die untere Verwaltungsbehörde im Benehmen mit dem Gesundheitsamt. Nach § 2 Abs. 1 Buchstabe i) dieser Verordnung ist die Erlaubnis zur Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung zu versagen, wenn sich aus einer Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten des Antragstellers durch das Gesundheitsamt ergibt, daß die Ausübung der Heilkunde durch den Antragsteller eine Gefahr für die Volksgesundheit bedeuten würde.

Es besteht zwischen der Bundesregierung und den Ländern Übereinstimmung darüber, daß bei Beurteilung der Frage, ob von der heilkundlichen Tätigkeit des Antragstellers Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung ausgehen können, bundesweit strenge Maßstäbe anzulegen sind, damit allerorts solche Gefahren wirksam abgewendet werden können.

2. Nach Auffassung der Bundesregierung und der Länder kann das Ziel einer stärkeren Vereinheitlichung des Überprüfungsverfahrens durch folgende Maßnahmen erreicht werden:
  - 2.1 In allen Ländern wird das Verfahren der Überprüfung zentralisiert.
  - 2.2 Die Länder einigen sich auf eine inhaltlich gleiche Ausrichtung der Überprüfungen.
  - 2.3 Es werden Instrumentarien entwickelt, die einen ständigen Erfahrungsaustausch und eine laufende Abstimmung zu Fragen der Durchführung der Überprüfungen sicherstellen.

Zu 2.1

Eine stärkere Vereinheitlichung der Überprüfungen insgesamt setzt eine einheitliche Überprüfungspraxis in den einzelnen Ländern voraus. Es muß daher das Ziel sein, in jedem Land eine Vereinheitlichung der Überprüfungen, die Bestandteil des Erlaubniserteilungsverfahrens sind, zu erreichen. Hierfür bieten sich nach den bisherigen Erfahrungen folgende Möglichkeiten:

- Zentrale Durchführung der Überprüfungen, d.h. Konzentration der Überprüfungen auf ein Gesundheitsamt oder auf wenige Gesundheitsämter, wobei im letzteren Falle ein ständiger Erfahrungsaustausch gesichert sein muß, oder
- Mitwirkung einer zentralen Stelle bei der Überprüfung der Heilpraktikeranwärter durch das zuständige Gesundheitsamt.

In Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gibt es bereits entsprechende Regelungen. In den übrigen sechs Ländern bestehen Bestrebungen, das Überprüfungsverfahren in ähnlicher Weise zu zentralisieren, wie das bereits in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz geschehen ist. Während in vier Ländern bereits konkrete Vorstellungen über die Art der Zentralisierung entwickelt worden sind und entsprechende Regelungen vorbereitet

werden, wird in den übrigen Ländern über die konkret zu treffenden Maßnahmen erst nach Auswertung der Ergebnisse von Umfragen bei den Gesundheitsämtern bzw. Anhörung der Amtsärzte entschieden. Mit entsprechenden Regelungen bzw. mit Entscheidungen über den im Hinblick auf eine Zentralisierung einzuschlagenden Weg kann in allen sechs Ländern im Jahre 1989 gerechnet werden.

#### Zu 2.2

Eine zentrale Überprüfung von Heilpraktikeranwärtern in allen Ländern gewährleistet, daß auf Länderebene auch eine inhaltlich gleiche Ausrichtung der Überprüfungen unter Anwendung einheitlicher Maßstäbe bei der Beurteilung der Frage, ob die Ausübung der Heilkunde durch den betreffenden Heilpraktikeranwärter eine Gefahr für die Volksgesundheit bedeuten würde, erfolgt. Eine länder-einheitliche Überprüfungspraxis kann durch eine entsprechende Abstimmung unter den Ländern erreicht werden.

In den Besprechungen, die der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den obersten Landesgesundheitsbehörden geführt hat, ist insoweit folgendes weitere Vorgehen in Aussicht genommen worden:

- a) Es soll ein Sachverständigengremium beim Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit gebildet werden, das Leitlinien für die Durchführung der Überprüfungen von Heilpraktikeranwärtern und Empfehlungen für ihre Umsetzung erarbeitet.
- b) Das Gremium soll sich aus Vertretern des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, den obersten Landesgesundheitsbehörden und Sachverständigen aus der Praxis (Amtsärzte, Arzt

für Naturheilverfahren, Heilpraktiker) zusammensetzen.

- c) Das Gremium wird voraussichtlich zwei- bis dreimal tagen und soll nach Möglichkeit erstmals im Februar oder März 1989 zusammentreten.
- d) Vorhandenes Material, das als Grundlage für die Arbeiten des Gremiums geeignet ist (z.B. Richtlinien einzelner Länder, die die Durchführung der Überprüfungen betreffen), sollen alsbald beim BMJFFG gesammelt werden, damit sie bereits bei der ersten Sitzung des Gremiums zur Verfügung stehen.
- e) Nach Abschluß der Arbeiten des Gremiums werden die Vorschläge den obersten Landesgesundheitsbehörden übermittelt.
- f) Die obersten Landesgesundheitsbehörden prüfen diese Vorschläge und stimmen sich entweder in der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder (AGLMB) oder im Ausschuß für Berufe des Gesundheitswesens der AGLMB darüber ab.
- g) Danach bringen die obersten Landesgesundheitsbehörden die "Leitlinien" in die Praxis der zuständigen Behörden und Stellen ein.

Es ist zu erwarten, daß sich eine große Mehrheit der Länder mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt. Mit der endgültigen Klärung kann im Januar 1989 gerechnet werden.

### Zu 2.3

Damit eine einheitliche Ausrichtung der Überprüfungen von Heilpraktikeranwärtern auf Dauer gewährleistet ist, be-

darf es eines ständigen Erfahrungsaustausches und einer laufenden Abstimmung unter den Ländern.

Bei den Erörterungen mit den obersten Landesgesundheitsbehörden hat sich ergeben, daß es am zweckmäßigsten erscheint, dem Ausschuß für Berufe des Gesundheitswesens der AGLMB den Erfahrungsaustausch und die weitere Koordination zu übertragen. Dieser Ausschuß, dessen Mitglieder die für Berufe des Gesundheitswesens zuständigen Referatsleiter der obersten Landesgesundheitsbehörden sind, verfügt über den notwendigen Sachverstand und hat überdies jederzeit die Möglichkeit, Sachverständige aus der Praxis zu seinen Beratungen hinzuzuziehen. Er tagt in der Regel zweimal im Jahr, so daß eine kontinuierliche Befassung mit diesen Aufgaben möglich ist.

3. Die Bundesregierung und die Mehrheit der Länder halten im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen und den Ländern, die seinen auf eine Änderung des § 7 des Heilpraktikergesetzes gerichteten, beim Bundesrat eingebrachten Gesetzesantrag unterstützt haben, eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung der Überprüfungspraxis weder für erforderlich noch für sinnvoll. Dies gilt sowohl hinsichtlich eines Erlasses von Verwaltungsvorschriften für das Überprüfungsverfahren oder eine auf diese Materie beschränkte Überprüfungsordnung als auch im Hinblick auf Verwaltungs- oder Rechtsvorschriften, die sich auch auf die inhaltlichen Anforderungen an die Überprüfung erstrecken würden.

Eine bundeseinheitliche Regelung des Verfahrens der Überprüfungen ist nicht notwendig, weil ein großer Teil der Länder bereits Verfahrensregelungen getroffen hat, durch die das Überprüfungsverfahren durch Zentralisierung der Überprüfungen vereinheitlicht worden



ist. In allen übrigen Ländern werden entsprechende Regelungen angestrebt. Zu dem Zeitpunkt, zu dem solche Vorschriften in allen Ländern erlassen worden sind, wird eine wesentliche Voraussetzung für eine stärkere Vereinheitlichung der Überprüfungen im gesamten Bundesgebiet geschaffen sein. Auf die Ausführungen zu 2.1 und 2.2 wird verwiesen.

Die Überprüfung der Heilpraktikeranwärter erfolgt gemäß § 2 Abs. 1 Buchstabe i) der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz im Rahmen der Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 1 Abs. 1 des Heilpraktikergesetzes und ist Bestandteil dieses **Verwaltungsverfahrens**. Die Länder führen gemäß Artikel 83 GG das Heilpraktikergesetz als eigene Angelegenheit aus. Es besteht unter den gegebenen Umständen kein zwingender Grund, über die in § 2 Abs. 1 Buchst. i) und § 3 der Ersten Durchführungsverordnung zum Heilpraktikergesetz getroffenen Verfahrensregelungen hinausgehende **Bestimmungen** zu treffen.

Gegenüber einer **bundeseinheitlichen** gesetzlichen Regelung des Überprüfungsverfahrens bietet der jetzt eingeschlagene Weg die **Möglichkeit**, landesspezifische Besonderheiten und Erfahrungen zu berücksichtigen. Eine in naher Zukunft zu treffende **bundeseinheitliche** gesetzliche Regelung hätte überdies den Nachteil, daß in den Ländern, die erst kürzlich das Überprüfungsverfahren neu geregelt haben, unter Umständen abermals eine Umstellung des Verfahrens erfolgen müßte, wobei dies zu einem Zeitpunkt geschähe, zu dem ausreichende Erfahrungen mit den Neuregelungen noch nicht hätten gesammelt werden können.

Auch **bundeseinheitliche** Regelungen - **Verwaltungsvorschriften** oder eine **Überprüfungsordnung** - mit Regelungen für die inhaltlichen Anforderungen an die Überprüfungen und die anzulegenden **Bewertungsmaßstäbe** sind weder erforderlich noch sinnvoll.

Die Absprachen mit den obersten Landesgesundheitsbehörden über ein Verfahren zur Abstimmung über die inhaltliche Ausrichtung der Überprüfungen haben bereits ein Stadium erreicht, das eine baldige Umsetzung in die Praxis erwarten läßt (s. hierzu 2.). Dies macht Regelungen von seiten des Bundes entbehrlich.

Im übrigen wird auf die Gründe verwiesen, auf die der Bundesrat seine Entscheidung über den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen gestützt hat (s. hierzu I.).

Das Ziel einer stärkeren Vereinheitlichung der Überprüfungen kann unbedenklicher und zweckmäßiger auf dem bei den Erörterungen mit den obersten Landesgesundheitsbehörden in Aussicht genommenen Wege (s. hierzu 2.) erreicht werden. Im Hinblick auf die inhaltliche Gestaltung der Überprüfungen gewährleisten "Leitlinien" für die Praxis auch mehr Flexibilität als eine Prüfungsordnung. Im Rahmen der Anwendung solcher Leitlinien kann weit eher als bei der Anwendung einer Prüfungsordnung den Besonderheiten des Heilpraktikergesetzes Rechnung getragen werden, das nicht auf ein differenziertes Berufsbild fixiert ist, sondern ein umfassendes Berufsfeld abdeckt, das je nach Veranlagung, Vor- oder Ausbildung, Art der angestrebten beruflichen Tätigkeit etc. im Einzelfall die unterschiedlichsten heilkundlichen Tätigkeiten umfaßt (s. hierzu Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Mai 1988 - 1 BvR 482/84 - 1 BvR 1166/85 -).

Bundeseinheitliche gesetzliche Regelungen für die Überprüfung von Heilpraktikeranwärtern erscheinen daher weder erforderlich noch sinnvoll.