



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



**Bericht für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales
zum Thema Sektorale Heilpraktikerüberprüfung Podologie**

23. Juni 2015

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die CDU-Fraktion hat für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales um einen schriftlichen Bericht meines Hauses zur o. g. Thematik gebeten.

Beigefügt übersende ich Ihnen den erbetenen schriftlichen Bericht.

Für die Weiterleitung dieses Schreibens an die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales wäre ich Ihnen dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Steffens

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
www.mgepa.nrw.de

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
barbara.steffens@mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709
und 719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Sektorale Heilpraktikerüberprüfung Podologie

Bericht des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW

für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Die Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker mit ihrer Orientierung auf Naturheilkunde haben heute ihren festen Platz in unserem Gesundheitssystem. Es gibt in der Bevölkerung eine breite Akzeptanz für diesen Beruf. Vor allem dort, wo die Schulmedizin an Grenzen stößt, beweist die Naturheilkunde ihre Stärke. Nicht mehr in die Zeit passt hingegen das Heilpraktikergesetz von 1939: Das Gesetz (Bundesrecht) enthält keine Vorgaben, welches Grundwissen und welche Grundkompetenzen eine Heilpraktikerin oder ein Heilpraktiker haben muss. Es beschränkt sich im Wesentlichen auf die sogenannte Gefahrenabwehr. Obwohl die Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker ähnlich weitreichende Kompetenzen wie Ärztinnen und Ärzte haben, gibt es - im Gegensatz zu den Pflege- und Gesundheitsfachberufen - für die Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker kein Berufsgesetz bzw. keine Ausbildungs- und Prüfungsordnung, durch die Ausbildungsinhalte- und -ziele, Ausbildungsdauer sowie Zugangsvoraussetzungen geregelt werden. Wie sich zukünftige Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker auf die Kenntnisüberprüfung vorbereiten, ist nicht durch den Gesetzgeber vorgegeben. Eine staatliche Anerkennung von Heilpraktiker-Schulen existiert nicht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Jahr 2009 auf eine bestehende „systematische Unstimmigkeit“ verwiesen, die dadurch entstehe, dass (durch den Bundesgesetzgeber) einerseits Berufsbilder mit erheblichen Qualifikationsanforderungen geschaffen werden, andererseits über das Heilpraktikergesetz die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Betätigung bei der Patientenbehandlung allein aufgrund einer Kenntnisüberprüfung durch das Gesundheitsamt aufrechterhalten bleibe.

Der Bund ist in der Verantwortung, diese von der Rechtsprechung dargestellten Unstimmigkeiten abzuschaffen und bundeseinheitliche Vorgaben zu treffen.

Aufgrund der sich fortentwickelnden Rechtsprechung zu den sektoralen Heilkundeerlaubnissen und der Untätigkeit des Bundes im Heilpraktikerrecht haben die Länder zunehmende Umsetzungsschwierigkeiten bei der Durchführung des Heilpraktikergesetzes. Es erscheint nicht nur vor diesem Hintergrund sehr sinnvoll, die Verwaltungspraxis der Länder zu vereinheitlichen. Eine bundeseinheitliche Umsetzung der Rechtsprechung zum Heilpraktikergesetz ist anzustreben.

Das Heilpraktikergesetz von 1939:

Das Gesetz über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (Heilpraktikergesetz –HPG-) wurde im Jahr 1939 mit dem Ziel eingeführt, die damalige sogenannte „Kurierfreiheit“ zu beenden, infolgedessen den Beruf des Heilpraktikers sukzessive abzuschaffen und die Ausübung der Heilkunde ausschließlich den Ärztinnen und Ärzten zu überlassen. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gilt das HPG und die dazugehörige Erste Durchführungsverordnung (1. DVO) als vorkonstitutionelles Recht weiter (Art. 123 Abs. 1 GG). Durch die Rechtsprechung wurde der ursprünglich im Jahr 1939 verfolgte Gesetzeszweck ins Gegenteil verkehrt. Das HPG formuliert heute einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis zur Ausübung der Heilkunde sowie zum Führen der Berufsbezeichnung „Heilpraktiker“ (Urteil des BVerwG vom 24.01.1957; Az.: I C 194.54). Die Heilpraktikererlaubnis wird auf Antrag erteilt, wenn die Antragstellerin bzw. der Antragsteller u.a. im Rahmen einer Überprüfung durch die zuständige Behörde Kenntnisse und Fähigkeiten nachweist, aus denen sich ergibt, dass die Ausübung der Heilkunde durch den Antragsteller keine Gefahr für die Volksgesundheit bedeutet. Bis heute definiert das HPG als einziges Gesetz die Heilkundenausübung („... jede berufs- oder gewerbsmäßig vorgenommene Tätigkeit zur Feststellung, Heilung oder Linderung von Krankheiten, Leiden oder Körperschäden bei Menschen...“).

Die Zuständigkeit für die Durchführung des HPG obliegt in NRW den Kreisen und kreisfreien Städten (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ZustVO HB) als Pflichtaufgabe im Rahmen der Selbstverwaltung. Die Länder haben -jeweils für sich- Vorgaben zur Durchführung des Verfahrens der Kenntnisüberprüfung getroffen. In NRW sind dies die „Richtlinien zur Durchführung des Heilpraktikergesetzes (Heilpraktikerrichtlinien)“.

Die Rechtsprechung zur sogenannten Teilbarkeit der Heilpraktikererlaubnis - sektorale Heilkundeerlaubnisse:

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat im Jahr 1993 entschieden, dass die Heilpraktikererlaubnis teilbar ist und auf die Ausübung der Psychotherapie beschränkt werden kann (Urteil vom 21.10.1993; Az.: 3 C 34/90), und 2009 festgestellt, dass die Beschränkung der Heilkundenausübung auch auf die Ausübung der Physiotherapie möglich ist (Urteil vom 26.08.2009; Az.: 3 C 19/08). Diese Rechtsprechung führt in den Ländern zu großen Herausforderungen bei der Umsetzung des Heilpraktikergesetzes. Insbesondere wird fachlich diskutiert, ob und ggfs. für welche anderen Gesundheitsfachberufe auf Grundlage dieser Rechtsprechung ebenfalls eine eingeschränkte Heilpraktikererlaubnis erteilt werden kann.

Die Berufsverbände anderer Gesundheitsfachberufe (u. a. die Verbände der Podologinnen und Podologen) fordern ebenfalls die Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis für ihren Beruf, wodurch es bundesweit eine Vielzahl an unterschiedlichen, verwaltungsgerichtlichen Verfahren und Entscheidungen gibt. Im Ländervergleich ist hierdurch eine heterogene Landschaft hinsichtlich möglicher sektoraler Heilpraktikererlaubnisse entstanden. Eine in diesem Zusammenhang durch das MGEPA durchgeführte Länderumfrage hat im März 2015 ergeben, dass in sieben anderen Bundesländern die sektorale Heilpraktikererlaubnis Podologie erteilt wird.

Hintergrund der sogenannten sektoralen Heilkundeerlaubnisse ist insbesondere der bei den bundesrechtlich geregelten Gesundheitsfachberufen (z.B. Physiotherapie, Logopädie, Ergotherapie) bestehende Reformstau. Das Logopädengesetz stammt beispielsweise aus dem Jahr 1980. Fachlich-inhaltliche und pädagogische Entwicklungen der vergangenen Jahre blieben unberücksichtigt. Eine Forderung von Berufsverbänden vieler Gesundheitsfachberufe hinsichtlich der Reformierung der Berufsgesetze ist die Schaffung des direkten Patientenzugangs für den jeweiligen Tätigkeitsbereich. Der sogenannte „direct access“ ermöglicht die Patientenbehandlung, insbesondere die Diagnose und Festlegung der weiteren Therapieverfahren, auch ohne ärztliche Verordnung, d. h. ohne Delegation durch Ärztinnen und Ärzte. Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker haben einen direkten Zugang zu Patientinnen und Patienten. Auf Verordnung von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern erbrachte Heilmittel sind zwar -wie ärztlich verordnete Heilmittel- umsatzsteuerfrei, jedoch nicht über die gesetzliche Krankenversicherung abrechenbar. Honorare für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker sind grundsätzlich von den Patientinnen und Patienten als Selbstzahler zu begleichen, die Kosten werden aber zumindest teilweise durch private Krankenversicherungen, Beihilfestellen oder Zusatzversicherungen erstattet.

Letztlich erschließt die sektorale Heilpraktikererlaubnis für die Angehörigen von Gesundheitsfachberufen somit den direkten Patientenzugang auch ohne Änderung der Berufsgesetze. Die Weiterentwicklung des Berufsrechts (z.B. Masseur- und Physiotherapeutengesetz – MPhG) erfolgt daher derzeit vor allem über die Rechtsprechung zum Heilpraktikergesetz (sektorale Heilpraktikererlaubnis) und nicht - wie eigentlich erforderlich - durch den Bundesgesetzgeber. Zahlreiche Auslegungsfragen führen zu großen Umsetzungsproblemen bei den zuständigen Behörden in den Ländern. Nicht zuletzt kritisieren die Verbände der Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker einen „Missbrauch“ des Heilpraktikergesetzes durch das (gerichtliche) Erstreiten sektoraler Heilkundeerlaubnisse anderer Gesundheitsberufe und befürchten eine Zersplitterung des Heilpraktikerwesens, was nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung sein könne.

Sektorale Heilkundeerlaubnisse in NRW / weiteres Vorgehen:

Im Rahmen einer Abfrage bei den Unteren Gesundheitsbehörden im März 2015 wurde festgestellt, dass in NRW durch die zuständigen Unteren Gesundheitsbehörden im Rahmen der Selbstverwaltung vereinzelt auch die sektorale Heilpraktikererlaubnis Podologie erteilt wurde. Landesrechtliche Vorgaben zur Durchführung des Heilpraktikergesetzes in NRW zu den sektoralen Heilpraktikererlaubnissen gibt es bislang allerdings nur im Bereich der Psychotherapie und der Physiotherapie, nicht aber im Bereich der Podologie.

Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter hat jedoch bereits im Jahr 2012 den Arbeitskreis „Qualitätssicherung bei den Heilpraktikerüberprüfungen“ eingerichtet, in welchem das Ministerium gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Unteren Gesundheitsbehörden und der Heilpraktikerverbände u. a. Vorschläge zur Vereinheitlichung des Überprüfungsverfahrens zusammenträgt und Fragen zur Heilkundenausübung erörtert. Hier wurde auch die Zulässigkeit der sektoralen Heilpraktikererlaubnis Podologie diskutiert.

Darüber hinaus novelliert das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter aktuell die Heilpraktikerrichtlinien. Hierbei sollen, neben der Aufnahme der bislang nur auf dem Erlassweg geregelten sektoralen Heilpraktikererlaubnis Physiotherapie, die aktuelle Rechtsprechung eingearbeitet und Kriterienkataloge zu einer einheitlicheren Erlaubniserteilung in NRW - insbesondere bei der sektoralen Heilpraktikererlaubnis - eingeführt werden. Auch die Aufnahme einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis Podologie wird geprüft.

Der novellierte Entwurf der Heilpraktikerrichtlinien wird in dem Arbeitskreis „Qualitätssicherung bei den Heilpraktikerüberprüfungen“ sowie den betroffenen Berufsverbänden und den Kommunalen Spitzenverbänden in Kürze erörtert werden.

Bestrebungen für eine bundeseinheitliche Anwendungsregelung:

Aufgrund der Umsetzungsschwierigkeiten bei den Ländern, die insbesondere durch die fortentwickelnde Rechtsprechung und gleichzeitige Untätigkeit des Bundes im Heilpraktikerrecht begründet ist, hat die Arbeitsgruppe „Berufe des Gesundheitswesens“ der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden schon mehrfach über die Thematik beraten, um eine Vereinheitlichung der Durchführung des Heilpraktikergesetzes voranzutreiben. Jedoch bestehen bei den Ländern unterschiedliche Auffassungen zur Umsetzung der sektoralen Heilpraktikererlaubnisse und hinsichtlich des Umfangs des Reformbedarfs des HPG. Auf Ebene der Länder ist daher eine

Vereinheitlichung - trotz mehrfacher Bestrebungen der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden - bislang nicht gelungen.

Zuletzt hat die Arbeitsgruppe eine Petition beim Deutschen Bundestag zum Anlass genommen, in ihrer Sitzung im Februar 2013 das Bundesgesundheitsministerium (BMG) um Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu bitten. Dem ist das BMG jedoch bisher nicht nachgekommen. Darüber hinaus wird seitens der Länder die Einrichtung einer länderoffenen Arbeitsgruppe erwogen.