

12.09.2016

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 5050 vom 17. August 2016
der Abgeordneten Susanne Schneider FDP
Drucksache 16/12700

Zwischen Pyramidenenergiebestrahlung, psychologischer Beratung und offener Wundbehandlung – Warum gibt es keine einheitliche Ausbildung für Heilpraktiker in NRW?

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Vor über 77 Jahren trat am 17. Februar 1939 das „Gesetz über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung“ in Kraft, das die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit von Heilpraktikern darstellt. Bis auf wenige Ausnahmen und eine Bereinigung des Gesetzes sind die Regelungen bis heute unverändert. In Österreich ist hingegen eine heilkundliche Tätigkeit Ärzten vorbehalten und eine eigenständige Berufsausübung von Heilpraktikern somit verboten. Die meisten anderen europäischen Staaten kennen auch kein vergleichbares Berufsbild eines Heilpraktikers und sehen entweder keine Regulierung oder eine Zulassung als anerkannter Therapeut nach einer mehrjährigen Ausbildung vor (z. B. als Naturgeneeskundige Therapeut in den Niederlanden).

Die weitere Umsetzung des Heilpraktikergesetzes erfolgt auf Ebene der Bundesländer. Nach den Richtlinien zur Durchführung des Heilpraktikergesetzes in NRW ist eine Erlaubnis zur Ausübung der Heilkunde durch die örtlich zuständigen Kreise und kreisfreien Städte zu erteilen. Dazu ist eine Kenntnisüberprüfung durch die untere Gesundheitsbehörde heranzuziehen. Für diese gilt nach Punkt 4.2 der Richtlinien:

„Die Überprüfung dient der Feststellung, ob die Antrag stellende Person solche heilkundlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzt, dass die Ausübung der Heilkunde durch sie nicht zu einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit führen kann. Die Überprüfung ist keine Prüfung im Sinne der Leistungskontrolle zur Feststellung einer bestimmten Qualifikation.“

Dies schließt eine umfassende Prüfung aus, die über das Ziel der Gefahrenabwehr durch die Abfrage schulmedizinischer Grundkenntnisse hinausgeht. Es gibt bis heute also auch keine festgeschriebene Ausbildung für Heilpraktiker. Als bisherige Grundvoraussetzung für die Erlaubniserteilung sind ein Hauptschulabschluss, ein polizeiliches Führungszeugnis und das

Datum des Originals: 08.09.2016/Ausgegeben: 15.09.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Mindestalter von 25 Jahren ausreichend. Den heilpraktisch Interessierten bleibt selbst überlassen, wie sich das Wissen für die Kenntnisüberprüfung angeeignet wird. Kurse an privaten Schulen zur Vorbereitung sind somit freiwillig, ihre Qualität unterliegt auch keiner staatlichen Aufsicht. Unweigerlich gibt es erhebliche Schwankungen zwischen den Kompetenzen von zugelassenen Heilpraktikern je nach fachlicher Vorbildung der Praktizierenden.

Zugelassene Heilpraktiker dürfen dennoch Injektionen setzen, offene Wunden behandeln oder Gase verabreichen. Auch der Aderlass, Eigenbluttherapie, Blutegeltherapie, Knochenbrüche, Blinddarmentzündungen, Krebs und viele andere schwerwiegende Verletzungen werden von ihnen ohne abgeschlossenes Medizinstudium behandelt. Ausgeschlossen sind nur die Behandlung meldepflichtiger Krankheiten, Zahnmedizin, Geburtshilfe, Strahlentherapie und Leichenschau. Darüber hinaus gibt es keine Vorgabe oder Richtlinie, die die Ausübung der Heilkunde einschränkt.

Die naturheilkundliche Qualifizierung erfolgt ohne jede staatliche Aufsicht. Zu den vermittelten Therapieformen zählen Geistheilung, Homöopathie, Reinkarnationstherapie, Magnetfeldtherapie, Pyramidenenergiebestrahlung und Nosodentherapie. Für die meisten Therapien gibt es keine vorgeschriebenen Standards und sie sind wissenschaftlich weder fundiert noch anerkannt. Potentielle Patienten können daher kaum zwischen einem seriösen Anbieter und einem Scharlatan unterscheiden. Daher mehrt sich auch die Anzahl der Heilpraktiker, die eine einheitliche Ausbildung für ihren Berufsstand fordern. So überschätzen einzelne Heilpraktiker ihre eigenen Kompetenzen oder stellen Esoterik über wissenschaftliche Erkenntnisse. Das bekannte Portal „Heilpraktiker.de“ fragt gar: „Sind wir Heilpraktiker/innen die besseren Ärzte?“ *„Wir älteren Heilpraktiker/innen brauchen solche statistische Beweisführung nicht. Wir haben unsere Arbeit – gegen Häme und Verunglimpfung unserer alternativen Therapien als Scharlatanerie und Placebomedizin – stets im Wissen geleistet, dass die körpereigene, natürliche Abwehr immer der beste Arzt bleiben wird.“* Problematisch zeigt sich auch hier, dass auf unterschiedliche Fachseiten von Heilpraktikern Impfungen kritisiert oder gar abgelehnt werden.

Erst kürzlich wurde die Handlungsnotwendigkeit in diesem Bereich aufgezeigt. So verhandelt das Amtsgericht Kelheim aktuell einen Fall, bei dem einem Heilpraktiker fahrlässige Tötung durch Unterlassung vorgeworfen wird. Er soll trotz bekannter Brustkrebsdiagnose homöopathische Präparate zur Behandlung einer vermeintlichen Entzündung eingesetzt haben und so wissentlich eine wirksame Krebstherapie verhindert haben. Die betroffene Frau ist in der Folge verstorben (DAZ.online vom 21.07.2016).

In die aktuelle Diskussion reihen sich auch die Todesfälle in Brüggen ein, die - so die Annahme - mit einer alternativen biologischen Krebsbehandlung durch einen Heilpraktiker in Verbindung stehen. Dieser soll Substanzen wie „3-Bromopyruvat“ verabreicht haben, die bislang keine klinische Prüfung durchlaufen haben und entsprechend nicht als Arzneimittel zugelassen sind. Ziel der Behandlung sei es, den Krebs „auszuhungern“. Die Leiterin des Krebsinformationsdienstes in Heidelberg erklärte dazu in der Rheinischen Post vom 05.08.2016, dass eine sogenannte „Krebsdiät“ gerade bei Patienten, die oft durch Bestrahlung und Chemotherapie geschwächt seien oder an Erbrechen und Übelkeit litten, ein fataler Irrtum sei.

Neben der umfassenden Heilpraktikererlaubnis wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes auch eine sektorale Heilpraktikererlaubnis eingeführt und zwar für die Bereiche der Psychotherapie (Urteil vom 21.01.1993, Az.: BVerwG 3 C 34.90) und Physiotherapie (Urteil vom 26.08.2009, AZ.: BVerwG 3 C 19.08). Mit dieser sektoralen Erlaubnis ist im jeweiligen Bereich eine eigenständige Heilbehandlung möglich. Die Zulassung erfolgt aber nicht nach einheitlichen Verfahren. So werden im Bereich der Physiotherapie teilweise Schulungen mit abschließender Prüfung anerkannt, teilweise erfolgt weiterhin eine Kenntnisüberprüfung durch die untere Gesundheitsbehörde.

Die Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter hat die Kleine Anfrage 5050 mit Schreiben vom 8. September 2016 namens der Landesregierung beantwortet.

Vorbemerkung der Landesregierung

Komplementärmedizinische Behandlungsmethoden sind eine schonende und sinnvolle Ergänzung zur „Schulmedizin“. Das bestätigt auch die Erweiterung des Leistungsangebots der Krankenkassen.

Es ist daher umso wichtiger, auch in diesem Bereich der Versorgung eine hohe Behandlungsqualität sicherzustellen. Im Bereich der Gesundheitsberufe erfolgt dies zu einem erheblichen Maße über die Reglementierung der Berufszulassung.

Das Heilpraktikergesetz und die dazugehörige Erste Durchführungsverordnung aus dem Jahr 1939 werden den hohen Maßstäben moderner Berufszulassungsregelungen allerdings nicht mehr gerecht. Die Berufszulassung für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker (Heilpraktikererlaubnis) wird im Wesentlichen an eine Kenntnisüberprüfung gekoppelt. Zuständig hierfür ist in Nordrhein-Westfalen die untere Gesundheitsbehörde. Eine gesetzlich geregelte Ausbildung bei einer staatlich anerkannten Schule mit Vorgaben zu Ausbildungsdauer und -inhalten und einer staatlichen Abschlussprüfung besteht nicht. Dabei haben Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker nach dem Gesetz ähnlich weitreichende Kompetenzen wie Ärztinnen und Ärzte.

Die 89. Gesundheitsministerkonferenz hat dementsprechend am 29./30.06.2016 festgestellt, dass „die Anforderungen an die Erlaubniserteilung nach dem Heilpraktikerrecht nicht den Qualitätserfordernissen genügen, die aus Gründen des Patientenschutzes an die selbständige Ausübung der Heilkunde zu stellen sind.“ Der für die Regelung der Berufszulassung der Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker zuständige Bundesgesetzgeber ist daher gefordert, den längst überfälligen Reformprozess zum stark veralteten Heilpraktikerrecht einzuleiten.

In Nordrhein-Westfalen obliegt den Kreisen und kreisfreien Städten die Durchführung des Heilpraktikergesetzes als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Ein allgemeines Weisungsrecht seitens des Landes besteht daher nicht. Die von der Fragestellerin zitierten „Richtlinien zur Durchführung des Heilpraktikergesetzes“ (Runderlass des damaligen Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit vom 18.05.1999) stellen daher lediglich Handlungsempfehlungen dar, die der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns dienen sollen. Die Richtlinien geben dabei im Wesentlichen die Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung wieder.

Da die Kenntnisüberprüfung keine formalisierte Prüfungsleistung darstellt, sondern allein der Sachverhaltsermittlung im Rahmen der Gefahrenabwehr dient, kommt es auf Einzelfälle an. Das Bundesverwaltungsgericht hatte hierzu in seinem Urteil vom 26.08.2009 (Az: 3 C 19/08) ausgeführt, dass zunächst die vorgelegten Zeugnisse und sonstigen Nachweise zu prüfen sind und davon abhängig anschließend zu entscheiden ist, ob und gegebenenfalls inwieweit die im Regelfall gebotene Kenntnisüberprüfung durchzuführen ist. Es kommt daher - insbesondere im Bereich der sektoralen Heilpraktikererlaubnisse - nicht selten zu der Fallkonstellation, dass die untere Gesundheitsbehörde nach Prüfung der Aktenlage zu dem Ergebnis kommt, dass eine schriftliche oder mündliche Kenntnisüberprüfung nicht (mehr) erforderlich ist.

1. Welche Ausbildungsstandards kann ein Patient in NRW von einem zugelassenen Heilpraktiker erwarten?

Das Heilpraktikergesetz und die Erste Durchführungsverordnung zu diesem machen die Erteilung der Heilpraktikererlaubnis nicht von einer Ausbildung mit konkreten Vorgaben zu Ausbildungsdauer und -inhalten abhängig. Bundesweit steht es angehenden Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern daher frei, ob sie vor der Beantragung der Heilpraktikererlaubnis eine Heilpraktiker-Schule besuchen. Eine staatliche Anerkennung dieser Schulen - wie sie bei den Schulen der Pflege- und Gesundheitsfachberufe verpflichtend geregelt ist - existiert nicht. Es handelt sich um private Schulen, die nicht staatlich zugelassen und überwacht werden. Ausbildungsinhalte, -dauer sowie eine abschließende Prüfung sind nicht normativ reguliert.

Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker müssen sich vor Anwendung einer Therapie oder Behandlungsmethode jedoch mit deren Eigenarten und Risiken „im erforderlichen Maße“ vertraut machen, wobei keine Vorgaben bestehen, wie dies zu erfolgen hat. Die Rechtsprechung hat hierzu folgende Maßstäbe entwickelt: Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker müssen sich im Einzelfall jeweils selbst prüfen, ob ihre Fähigkeiten oder Kenntnisse ausreichen, um eine ausreichende Diagnose zu stellen und eine sachgemäße Heilbehandlung einzuleiten und bei etwaigen diagnostischen oder therapeutischen Eingriffen alle erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen beachten zu können. Sind diese Kenntnisse und Fähigkeiten nicht vorhanden, dann müssen sie den Eingriff unterlassen (Urteil des BGH vom 29.01.1991, Az.: VI ZR 209/90).

2. Wie bewertet die Landesregierung die bisherige Praxis der Kenntnisüberprüfung vor dem Hintergrund der einheitlichen Qualitäts- und Standardsicherung für das Berufsbild der Heilpraktiker und der Vielseitigkeit der auf Grundlage der Erlaubnis gestatteten medizinischen Anwendungen wie Injektionen setzen, offene Wunden behandeln oder Gase verabreichen?

Die Kenntnisüberprüfung als Element der Gefahrenabwehr wird als wesentliches Zulassungselement zum Heilpraktikerberuf den umfassenden Anforderungen an die selbstständige und eigenverantwortliche Heilkundeausübung mit direktem Zugang zu Patientinnen und Patienten nicht mehr gerecht.

Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahr 2009 zutreffend beschrieben hat, besteht eine „systematische Unstimmigkeit“, wenn der Bundesgesetzgeber einerseits Berufsbilder mit erheblichen Qualifikationsanforderungen - wie es bei den Gesundheitsfachberufen der Fall ist - schafft, andererseits über das Heilpraktikergesetz jedoch die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Betätigung bei der Patientenbehandlung allein aufgrund einer Kenntnisüberprüfung durch das Gesundheitsamt aufrechterhält. Der Bund ist in der Verantwortung, diese von der Rechtsprechung festgestellte Unstimmigkeit abzuschaffen und das Heilpraktikergesetz zu überarbeiten. Dabei muss es darum gehen, ein schon vom Entstehungsjahr her problematisches Gesetz endlich durch einen formalen Gesetzgebungsprozess den Anforderungen unseres modernen Gesundheitswesens anzupassen.

3. Wie bewertet die Landesregierung die aktuelle Situation bei der Erteilung sektoraler Heilpraktikererlaubnisse zur eigenständigen Heilbehandlung in einzelnen Berufsfeldern?

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur sektoralen Heilpraktikererlaubnis (Psychotherapie: BVerwG, Urteil vom 21.10.1993, Az.: 3 C 34/90; Physiotherapie: BVerwG, Urteil vom 26.08.2009, Az.: 3 C 19/08) hat die Länder bei der Umsetzung des Heilpraktikergesetzes vor große Herausforderungen gestellt. Seitdem wird fachlich diskutiert, ob und ggfs. für

welche anderen Gesundheitsfachberufe (aber auch möglicherweise andere abgrenzbare Bereiche wie Chiropraktik und Osteopathie) auf Grundlage dieser Rechtsprechung ebenfalls eine eingeschränkte Heilpraktikererlaubnis erteilt werden kann.

Die Berufsverbände der Gesundheitsfachberufe (u. a. die Verbände der Podologinnen und Podologen, Ergotherapeutinnen und -therapeuten) fordern die Erteilung einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis gleichfalls auch 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. Hintergrund ist dabei insbesondere der bei den bundesrechtlich geregelten Gesundheitsfachberufen (z. B. Physiotherapie, Ergotherapie, Logopädie) bestehende Reformstau. Die sektorale Heilpraktikererlaubnis erschließt für die Angehörigen von Gesundheitsfachberufen bereits jetzt den - von den Berufsverbänden geforderten - direkten Patientenzugang auch ohne Änderung der Berufsgesetze. Die Weiterentwicklung des Berufsrechts erfolgt daher derzeit vor allem über die Rechtsprechung zum Heilpraktikergesetz (sektorale Heilpraktikererlaubnis) und nicht - wie eigentlich erforderlich – durch den Bundesgesetzgeber.

4. *Wie bewertet die Landesregierung Bestrebungen, eine einheitliche Ausbildung wie in anderen Berufsbildern im Rahmen der Durchführungs-Richtlinien auf Landesebene oder durch Änderung des Heilpraktikergesetzes auf Bundesebene umzusetzen?*

Die Regelung einer einheitlichen Ausbildung, d. h. Vorgaben zu Ausbildungsdauer und -inhalten, ist nicht Teil der Berufsausübung, sondern eine Reglementierung im Bereich der Berufszulassung. Regelungen zur Berufszulassung von Heilberufen unterliegen gem. Artikel 74 Absatz 1 Nr. 19 Grundgesetz der konkurrierenden Gesetzgebung. D. h. die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Artikel 72 Absatz 1 Grundgesetz). Auch wenn es sich beim Heilpraktikergesetz um vorkonstitutionelles Recht handelt (Artikel 123 Absatz 1 Grundgesetz), stellt es geltendes Bundesrecht dar (Artikel 125 Grundgesetz). Dieses Bundesrecht regelt umfassend die Voraussetzungen zur Berufszulassung und verzichtet dabei eben auf die Forderung bestimmter Ausbildungsstandards. Es handelt sich um eine Gefahrenabwehrprüfung und nicht um eine kompetenzorientierte Kenntnis- und Fertigungsprüfung, deren Inhalte sinnvoller Gegenstand von kompetenzbasierten Ausbildungscurricula sein könnten. Da das Bundesgesetz damit die Berufszulassung bewusst ohne spezielle Ausbildungsvoraussetzung regelt, haben die Länder keine Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer einheitlichen Ausbildung für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker.

Die bundesrechtliche Vorgabe einer einheitlichen Ausbildung für Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker würde aber grundsätzlich begrüßt. Entsprechende Überlegungen sollten in den überfälligen Reformprozess (s. Antwort zu Frage 3) auf Bundesebene einfließen.

5. *Wie bewertet die Landesregierung die verschiedenen naturheilkundlichen Anwendungen von Heilpraktikern aus wissenschaftlicher Sicht?*

Naturheilkundliche Behandlungsmethoden haben sich als Erweiterung und Ergänzung sowie in der Kooperation mit der klassischen „Schulmedizin“ bewährt. Grundsätzlich unterliegen sowohl heilkundliche Behandlungen als auch deren wissenschaftliche Bewertung dem stetigen Wandel des medizinischen Fortschritts und entwickeln sich laufend weiter. Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter verfolgt die wissenschaftlichen Entwicklungen mit

Interesse. Eine wissenschaftliche Bewertung naturheilkundlicher Anwendungen von Heilpraktikerinnen und Heilpraktikern abzugeben ist aber nicht Aufgabe der Landesregierung.