

RA Dr. René Sasse • Chemnitzer Straße 126 • 44139 Dortmund

Berufsverband Freie Heilpraktiker e.V.  
Benrather Schloßallee 49  
40597 Düsseldorf

**Dr. René Sasse**  
Rechtsanwalt

Chemnitzer Str. 126  
44139 Dortmund

Telefon 02 31. 130 90 33  
Mobil 01 76. 21 05 22 46  
Telefax 02 31. 799 23 15

E-Mail [info@rechtsanwalt-sasse.de](mailto:info@rechtsanwalt-sasse.de)  
[info@sasse-heilpraktikerrecht.de](mailto:info@sasse-heilpraktikerrecht.de)

Internet [www.rechtsanwalt-sasse.de](http://www.rechtsanwalt-sasse.de)  
[www.sasse-heilpraktikerrecht.de](http://www.sasse-heilpraktikerrecht.de)

17.06.2021

## **Stellungnahme zum von Prof. Dr. Christof Stock im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit erstellten Rechtsgutachtens zum Heilpraktikerrecht vom 21. April 2021**

### **A. Abschaffung des Heilpraktikerberufs**

Als mittlerweile drittes Gutachten kommt auch das Rechtsgutachten des BMG zu dem Schluss, dass eine Abschaffung des Heilpraktikerberufs verfassungsrechtlich nicht möglich ist. Dort heißt es:

*Die Abschaffung des Heilpraktikerberufs bedeutet einen Bruch mit dem hier erhobenen soziologischen und rechtlichen Befund: Hier liegt ein traditionell gewachsenes von dem Gesetzgeber selbst konturiertes Berufsbild vor. Es abzuschaffen, bedeutet die Gegebenheiten zu ignorieren. Im Moment ist kein Grund erkennbar, der es aus verfassungsrechtlicher Sicht rechtfertigen könnte, den Heilpraktikerberuf abzuschaffen. (...) Von dem Berufsstand der Heilpraktiker\*innen gehen insgesamt keine schweren, nachweisbaren oder auch nur höchstwahrscheinlichen Gefahren aus. Zumindest sind dem Gutachter keine empirischen Untersuchungen oder sonstigen Belege bekannt, die eine solche rechtliche Schlussfolgerung zuließen. Die Faktenlage ist bezogen auf das Heilpraktikerwesen insgesamt dürftig. Das kriminelle Verhalten Einzelner kann nicht die Abschaffung eines gesamten Berufsstandes rechtfertigen, zumal sich derartige Vorkommnisse auch in anderen Heilkundeberufen ereignen. Die*

*Abschaffung des Heilpraktikerberufs bedeutet zugleich einen erheblichen Eingriff in die Autonomie derjenigen Personen, die die Berufstätigen aufsuchen. Diesen Patient\*innen kann nicht pauschal die Absicht der Selbstschädigung unterstellt werden. Umso mehr ist ein solcher Eingriff mit Fakten zu belegen und mit dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen.*

Der Gutachter kommt aufgrund der Faktenlage zu der Annahme, dass sich Heilpraktiker aktuell an die Standards, insbesondere das Gebot der Selbstbeschränkung, halten. Neben dem zivilrechtlichen Haftungsrecht erfülle das Heilmittelwerberecht eine Regulativfunktion. Die Frage, ob eine Abschaffung zulässig wäre, sollte damit abschließend beantwortet sein. Das Berufsbild des Heilpraktikers ist verfassungsrechtlich abgesichert. Dies gilt zumindest so lange, wie keine gravierenden empirisch belegten Missstände im Heilpraktikerwesen auftreten. (Vgl. [Sasse-Gutachten](#) Frage 1 mit ausführlicher Begründung)

#### **B. Gesetzliche Einschränkungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen bezüglich einzelner Therapieverfahren**

Der Gutachter weist ergänzend zutreffend darauf hin, dass es einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Patienten darstellen würden, sofern einzelne Methoden der Alternativheilkunde eingeschränkt würden. Denn derartige Methoden würden ihnen dann nicht mehr zur Verfügung stehen. Zu überprüfen wäre hier jedoch noch, ob eine Übernahme dieser Verfahren in den Bereich der Ärzteschaft denkbar wäre. Dies scheitert indes am Fachstandard der Ärzteschaft. (Vgl. [Sasse-Gutachten](#))

Jede gesetzliche Einschränkung der Berufsfreiheit müsse dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Das Verbot alternativheilkundlicher Methoden, deren Wirkungen nicht über den Placebo-Effekt hinausgingen und die ansonsten unschädlich seien, stünde dem Staat nicht zu. Es sei weder der Schutz der körperlichen Unversehrtheit noch der Patientenschutz als verfassungsrechtlich legitimer Zweck denkbar, wenn Patienten trotz Aufklärung solcherlei Maßnahmen wünschten.

Generell sieht der Gutachter folgende Handlungsoptionen für den Gesetzgeber:

- Der Gesetzgeber könnte eine Methode ganz verbieten.
- Er könnte die Methode nur für einen bestimmten Patientenkreis erlauben: z.B. nur für Volljährige oder nur für Personen, die zuvor eine somatische Abklärung haben durchführen lassen.
- Er könnte die Anwendung der Methode nur einer bestimmten Berufsgruppe mit bestimmter Qualifikation erlauben (ähnlich den schon bestehenden Arztvorbehalten).
- Er könnte die Methode auf eine Negativliste „problematischer“ Alternativheilkunde setzen, um die Bevölkerung zu warnen („Schwarze Liste“).
- Er könnte Werbemaßnahmen für eine solche Methode untersagen.
- Er könnte einen verpflichtenden Hinweis im Hinblick auf die Gefahren oder die Wirkung (-slosigkeit) der Methode einführen.
- Er könnte das Haftungsrecht verschärfen, indem er z.B. die Inhalte der Aufklärung, auch im Verhältnis zur Schulmedizin, vorgibt, oder den vorherigen Abschluss eines schriftlichen Behandlungsvertrags für diese Methode fordert.
- Er könnte eine Positivliste weit verbreiteter alternativ-heilkundlicher Methoden einführen, die zugleich Gegenstand der Ausbildungen auf diesem Gebiet sein könnten („Grüne Liste“).
- Er könnte allgemein über diese oder andere Methoden aufklären.
- Er könnte eine vorherige somatische Abklärung verlangen oder eine ausschließlich komplementäre Behandlung vorsehen.

Diese allgemeinen Anregungen werden nicht näher konkretisiert. Bereits auf den ersten Blick dürfte die praktische Umsetzung dieser Vorschläge zu Problemen führen. So bleibt unklar, wie eine „Grüne“ oder „Schwarze“-Liste verfasst werden soll und auf welchen Grundlagen sie beruhen könnte. Eine staatliche Aufklärungskampagne zur Naturheilkunde erscheint nicht realistisch.

Beachtenswert ist ein nicht juristischer Gedankengang des Gutachtens. So wird dort zu bedenken gegeben, ob nicht ein allzu restriktives und an der Schulmedizin ausgerichtetes Medizinrecht, das die Alternativheilkunde oder Heilpraktiker ausschließen würde, gesellschaftlich unbeabsichtigte Reaktionen auslösen könnte. Die Alternativheilkunde könnte gerade auch für diejenigen attraktiv sein, die sich von der „strengen“ Wissenschaftlichkeit nicht verstanden fühlen. Damit wäre sie auch ein Indikator für die Toleranz innerhalb einer im Übrigen an Effizienz und Erfolg ausgerichteten Gesellschaft. Wem auf dem Gebiet der

Heilkunde dann die Alternative verboten würde, würde sich in seiner Position gegen den allgemeinen gesellschaftlichen Trend nur gestärkt sehen. Dieses Argument dürfte insbesondere für die (berufs)politische Diskussion relevant sein.

### **C. Zur Verfassungswidrigkeit des aktuellen Heilpraktikerzulassungsrechts**

Der Gutachter weist auf folgendes hin: Das Heilpraktikerrecht habe im Jahr 2017 eine Neuregelung erfahren, mit der sowohl das Heilpraktikergesetz als auch die dazu erlassene Durchführungsverordnung geändert worden seien. Sie beträfe die Voraussetzungen für den Erwerb einer Erlaubnis nach dem Heilpraktikergesetz. Diese Vorschriften seien verfassungswidrig. Wenn der Gesetzgeber die Exekutive dazu befugt, Rechtsverordnungen zu erlassen, müssten Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz selbst bestimmt werden, Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG. Die Neuregelungen entsprächen diesem Maßstab nicht. Dieser und nicht der für vorkonstitutionelles Recht geltende Maßstab des Art. 129 Abs. 3 GG sei auf die Neuregelung anzuwenden. Der Grundsatz der Gewaltenteilung sei formal nicht eingehalten worden, weil der Gesetzgeber eine Durchführungsverordnung geändert habe, die in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fiele, ohne ihr gleichzeitig Gesetzesrang zu geben. Er sei inhaltlich nicht eingehalten worden, weil der Gesetzgeber die Regelungen des grundrechtsrelevanten Bereichs der Zulassung zum Beruf der Heilpraktiker nicht selbst getroffen habe, sondern der Verwaltung überlassen habe.

Die Neuregelung habe ihre Ziele verfehlt, für mehr Schutz der Patienten zu sorgen und gleichzeitig eine größere Einheitlichkeit und Verbindlichkeit bei der Überprüfung zur Erteilung von Erlaubnissen herzustellen. Die Behörden, die eine Erlaubnis erteilen, seien in ihrer Entscheidungsfindung weitestgehend auf sich selbst gestellt; das Heilpraktikerrecht bliebe der Verwaltung und der Rechtsprechung überlassen. Der Gutachter empfiehlt den Gesetzgebungsorganen dringend, eine Neuregelung des Heilpraktikerrechts vorzunehmen.

Hierzu ist anzumerken: Der Gutachter stuft die aktuellen Voraussetzungen zur Erteilung einer Erlaubnis nach dem HeilprG (gemeint sind § 7 HeilprG mit dem in § 2 Abs. 1 HeilprG veränderten Inhalt und § 2 Abs. 1 HeilprGDV\_1 einschließlich der Leitlinien zur Überprüfung der Heilpraktikeranwärter) richtigerweise als verfassungswidrig ein. Das [Sasse-Gutachten](#) behandelt diesen Punkt unter Frage 3 A II. Dort werden die Bedenken auch auf die landesrechtlichen Leitlinien zur Durchführung der Heilpraktikerüberprüfung erweitert. Wie der Gutachter jedoch zu Recht betont, hat erst die förmliche Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einzelner seiner

Bestimmungen zur Folge. Deshalb bleiben das HeilprG und seine Durchführungsverordnung vorläufig in Kraft. Da aus der Rechtslage aktuell keine Konsequenzen folgen, können die dogmatischen Erwägungen zurückgestellt werden.

Der These, dass die Neuregelung ihre Ziele verfehlt habe, kann nicht umfassend zugestimmt werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die zuständigen Behörden an die „rechtswidrigen“ Vorgaben gehalten haben; ob der Patientenschutz hierdurch verbessert wurde, kann mangels empirischer Daten gegenwärtig nicht beantwortet werden. Eine größere Einheitlichkeit wurde jedoch erreicht.

Das Gutachten sieht eine Handlungs- bzw. Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers aufgrund seiner staatlichen Schutzverpflichtung, er müsse das Heilpraktikerrecht reformieren. Die Hypothese einer Handlungspflicht kann jedoch bezweifelt werden, weil aktuell keine empirischen Nachweise für eine Patientengefährdung existieren. Es besteht indes weitgehend Einigkeit, dass eine Modifizierung des Berufszugangs durch den Gesetzgeber sinnvoll wäre. Es erscheint zudem verfassungsrechtlich sinnvoll, dass der Gesetzgeber die weitergehenden Möglichkeiten einer staatlichen Reglementierung der Ausbildung nutzt, um Risiken für Patienten zu minimieren. ([Sasse Gutachten](#) Frage 3 A III 2) Demnach kann die Frage, ob ein grundrechtlich gebotener staatlicher Handlungsauftrag existiert, vorerst unbeantwortet bleiben. Der Schwerpunkt der Überlegungen sollte sich darauf fokussieren, wie eine mögliche Ausgestaltung erfolgen könnte. Es besteht Einigkeit, dass der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss und diese nicht an die Verwaltung delegieren darf.

#### **D. Regelung eines weiteren Gesundheitsberufs**

Das Gutachten soll u.a. folgende Frage beantworten:

*Gibt es neben dem Arztberuf als dem Beruf, der zur umfassenden Ausübung von Heilkunde berechtigt ist, die rechtliche Möglichkeit, einen weiteren Heilberuf mit weitgehend umfassender Heilkundekompetenz durch Bundesrecht zu regeln?*

Die Frage ist schwer nachvollziehbar; denn mit dem Heilpraktiker existiert bereits jetzt ein bundesrechtlich begründeter Beruf neben dem Arztberuf, der grundsätzlich zur umfassenden Ausübung der Heilkunde berechtigt ist.

Da ein weiterer (Dritt-)Heilberuf mit der Befugnis zur eigenständigen Heilkundeausübung offenkundig nicht sinnvoll wäre, kann die Frage nur in dem Sinne verstanden werden, dass der neu zu regelnde Heilberuf an die Stelle der Heilpraktikerschaft treten soll. Als neuer Beruf soll er keinen Arztvorbehalten unterliegen und in das System der gesetzlichen Krankenversicherungen eingebunden werden. In diesem Fall würde es sich um eine Art schulmedizinisch geprägten „Mini-Arzt“ handeln. Hierzu stellt der Gutachter fest:

*Neben den Arztberuf einen zweiten mit gleichen Befugnissen zu stellen, bedeutet den Bruch mit diesem tradierten, soziologischen und auch rechtlichen Befund: Die Arztausbildung ist international wie national umfassend geregelt und bezieht sich auf alle Fächer der Schulmedizin einschließlich ihrer Querschnittsbereiche. Das rechtfertigt die sozialrechtliche Kompetenz und Verantwortung, die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Eine solche rechtliche Kompetenz haben weder die weiteren approbierten Berufe noch die Gesundheitsfachberufe oder die Heilpraktiker\*innen. Sie alle sind jedoch im Rahmen der Berufsfreiheit geschützt. Der Gesetzgeber sollte hier nur im Rahmen der vorgefundenen Berufsfelder eingreifen. Sowohl die Gesundheitsfach- als auch die Heilpraktikerberufe genießen insoweit Bestandsschutz. Sie haben aber keinen verfassungsrechtlich begründbaren Anspruch auf die Ausweitung ihrer Kompetenzen. (...) Derartige Interessen, neben den Arztberuf einen zweiten mit umfassender Heilkundekompetenz in berufs- und sozialrechtlichem Sinne zu stellen, sind aus Sicht des Gutachters nicht erkennbar.*

Richtigerweise wäre es problematisch, wenn der Gesetzgeber einen „Mini-Arzt“ kreieren würde. Der Beruf des Heilpraktikers hat sich als eigenständiger Beruf neben dem Arztberuf etabliert; es existiert kein Bedürfnis für einen weiteren „Arztberuf“. Der Heilpraktiker ist gerade kein „Mini-Arzt“, sondern ein hiervon wesensverschiedener eigenständiger Gesundheitsberuf.

Der Gesetzgeber besitzt jedoch die Kompetenz, den Beruf des Heilpraktikers zu reglementieren. Allerdings muss er die Besonderheiten des Heilpraktikerwesens beachten: Fachliche Ausbildungsregelungen für den Heilpraktikerberuf, die sich an der grundsätzlich umfassenden Befugnis zur Vornahme medizinischer Handlungen orientieren, würden zum Beispiel die Gefahr hervorrufen, den Heilpraktikerberuf in einen „Mini“-Arzt zu transformieren. Dies würde weder von Seiten der Heilpraktikerschaft noch der Ärzteschaft Zustimmung finden. ([Sasse Gutachten](#) Frage 3 A III 2.)

## **E. Lösungsvorschläge des Gutachtens / Stellungnahme**

Der Gutachter sieht folgende Möglichkeiten, die sich dem Gesetzgeber in Bezug auf den Heilpraktikerberuf mit umfassender Erlaubnis bieten:

- Abschaffungslösung: Er könnte den Beruf aus Gründen des Gesundheitsschutzes abschaffen.
- Kompetenzlösung: Er könnte den Beruf der Heilpraktiker als anderen Heilberuf i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG neu regeln.
- Nullvariante: Die Alternative, den Status Quo zu belassen, besteht aus Sicht des Gutachters nicht, weil der Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens auch wegen der unzureichenden Neuregelungen der Jahre 2017/18 nicht ausreichend gewährleistet sei.

Der Gutachter empfiehlt die zitierte Kompetenzlösung und verknüpft diese mit drei Aspekten: Der Heilkundebegriff soll neu gefasst werden. Die durch die Rechtsprechung erfolgte verfassungskonforme Auslegung des Begriffs soll übernommen werden. Sowohl die Prävention als auch die Wunschmedizin sollen einbezogen werden.

Die Rechtsprechung hat den im HeilprG unzureichend definierten Begriff der „Heilkunde“ weiterentwickelt. Eine gesetzlich Übernahme dieser Kriterien wäre aus Gründen der Klarstellung sinnvoll. Die im Gutachten vorgeschlagene Formulierung müsste jedoch nochmals präzisiert werden. Da diese Frage eher rechtstheoretischer Natur ist und keine wesentliche tatsächliche Relevanz für Heilpraktiker hat, soll sie an dieser Stelle nicht vertieft behandelt werden. Auch bei einer Übernahme der modifizierten Definition in das Heilpraktikergesetz blieben die tatsächlichen Probleme bei der Bewertung einzelner Methoden als heilkundlich oder nicht-heilkundlich (z.B. Gesundheitscoachings) fortbestehen. Diese Problematik kann nur durch die Rechtsprechung gelöst werden.

Bedenklich ist jedoch der folgende Vorschlag des Gutachters:

*Eine Dreiteilung der beruflichen Heilkunde (Ärztliche, Sektorale, Alternativheilkunde). Für die berufliche Ausübung der Heilkunde wird zwischen ärztlicher, sektoraler und Alternativheilkunde unterschieden. Die ärztliche Heilkunde bleibt unangetastet. In den*

*Gesetzen der Gesundheitsfachberufe wird festgelegt, ob diese eigenverantwortliche Kompetenzbereiche (Sektoren) zugewiesen erhalten und welche Bereiche delegationsfähig sind. Die Alternativheilkunde wird von der Schulmedizin unterschieden. Es wird festgelegt, wer sie ausüben darf.*

Die ärztliche Heilkunde soll von der Heilkunde anderer Berufe wie folgt unterschieden werden:

- Ärztliche Heilkunde erfordert den Nachweis einer ärztlichen Approbation. Wie bisher berechtigt diese zur umfassenden heilkundlichen Tätigkeit unter Berufung auf die Therapie- und Methodenfreiheit. Gegenstand der ärztlichen Ausbildung ist bisher die Schulmedizin.
- Alternativheilkunde ist jede eigenverantwortliche und weisungsfreie berufsmäßig vorgenommene Tätigkeit zur Feststellung, Heilung oder Linderung von Krankheiten, Leiden oder Körperschäden mittels Methoden, die nicht Teil der eigenen Tradition oder konventionellen Medizin des Landes und nicht in das Gesundheitssystem integriert sind. Für diese Methoden kann insbesondere der in der Schulmedizin übliche Wirksamkeitsnachweis nicht geführt werden. Hierzu gehören auch weitere Tätigkeiten, für die heilkundliche Kenntnisse erforderlich sind und bei der bei generalisierender und typisierender Betrachtungsweise gesundheitliche Schäden verursacht werden können.
- Sektorale Heilkunde ist die eigenverantwortliche und weisungsfreie berufsmäßig vorgenommene Tätigkeit auf einem gesetzlich festgelegten Gebiet der Schulmedizin oder der Alternativheilkunde. Insbesondere die Gesetze betreffend die Gesundheitsfachberufe können zukünftig derartige Sektoren einschließlich der zur Berufsausübung erforderlichen Kompetenzen festlegen.

Diese Dreiteilung dient der (möglicherweise ausschließlichen) Zuweisung der Alternativheilkunde zum Beruf des Heilpraktikers. Ärztliche (bzw. schulmedizinische) Heilkunde wäre Heilpraktikern damit untersagt.

Die vorgeschlagene Beschränkung des Heilpraktikerberufs auf den Bereich der Alternativheilkunde ist jedoch weder faktisch noch rechtlich umsetzbar. Der Forderung scheint ein Erkenntnisdefizit über die tatsächlichen Verhältnisse im Heilpraktikerwesen und dem hierauf bezogenen Gesundheitsbereich zugrunde zu liegen. Die Argumentation des Gutachtens basiert auf der Annahme, dass es sich bei dem Heilpraktikerberuf um einen

ausschließlich auf dem Gebiet der traditionellen Alternativheilkunde ausgeübten Heilberuf handelt. Durch eine normative Begrenzung auf diesen Sektor würde sich deshalb nichts ändern, sondern nur das bestehende Bild rechtlich verfasst. Es käme zu keinen rechtlichen Einschränkungen. Diese Aussage ist unzutreffend, ihr ist entschieden zu widersprechen.

Die wesentlichen Kritikpunkte an den Ausführungen des Gutachters lauten:

Heilpraktiker üben gegenwärtig auch schulmedizinisch/wissenschaftlich anerkannte Tätigkeiten aus. Insbesondere dann, wenn Ärzte diese Methoden nicht oder kaum anbieten. Zu nennen sind bspw. die Hypnose-therapie, Ernährungstherapien, Infusionstherapien (u.a. mit Vitaminen) oder die Auswertung von Laboruntersuchungen. Auch Bereiche der Akupunktur sind zwischenzeitlich wissenschaftlich belegt. Bei anderen Verfahren (z.B. Osteopathie, Darmspülungen) ist die Zuordnung in den Bereich der Schul- oder Alternativmedizin umstritten. Zudem existiert der Sektor der ästhetisch tätigen Heilpraktiker (z.B. Faltenunterspritzung). Diese Tätigkeiten würden zukünftig unzulässig. Anders als behauptet, üben Heilpraktiker für Psychotherapie zudem nicht ausschließlich alternative psychotherapeutische Verfahren aus, sondern widmen sich auch anerkannten Psychotherapieverfahren (u.a. Gesprächstherapie). Eine Einschränkung zugunsten nicht anerkannter Verfahren hätte gravierende negative Konsequenzen.

Erfährt ein alternatives Heilverfahren durch wissenschaftliche Forschung schulmedizinische Anerkennung, würde es in den Bereich der ärztlichen Heilkunde „aufsteigen“ und wäre für Heilpraktiker unzulässig. Heilpraktiker wären gezwungen, ausschließlich Verfahren ohne Wirknachweis zu nutzen. Dies widerspräche dem Patientenschutz, dem Selbstbestimmungsrecht des Patienten und der Therapiefreiheit.

Die vorgeschlagene Abgrenzung von ärztlicher Heilkunde und alternativer Heilkunde ist theoretisch denkbar. Faktisch scheitert sie jedoch bereits an der Vielzahl alternativer Heilverfahren. Es existieren weitaus mehr als die im Gutachten genannten 45 alternativen Therapieverfahren. Zudem entwickeln sich stetig neue Verfahren, jeweils mit stark abweichender wissenschaftlicher Plausibilität.

*Exkurs: Die Rechtslage in Österreich veranschaulicht die Nachteile dieser Lösung. Der dortige Arztvorbehalt erstreckt sich auf Tätigkeiten, die auf „medizinisch-wissenschaftlichen Erkenntnissen“ begründet sind. Dieses Tatbestandsmerkmal ist Gegenstand zahlreicher höchstrichterlicher Entscheidungen gewesen. Nach*

*herrschender Ansicht sind zumindest jene Tätigkeiten dem ärztlichen Beruf zuzuordnen, die sich auf eine wissenschaftliche Begründung stützen, ein Mindestmaß an Rationalität aufweisen und das umfangreiche, durch ein Medizinstudium vermittelte Wissen erfordern. Trotz dieser Definition zählen auch Homöopathie, die Akupunktur sowie andere Verfahren der Traditionellen Chinesischen Medizin hierzu. Die genaue Reichweite des Arztvorbehaltes lässt sich aufgrund der zum Teil uneinheitlichen Rechtsprechung nicht mit Bestimmtheit allgemein, sondern nur im Einzelfall bestimmen.*

Aufgrund der Vielfalt der naturheilkundlichen Therapieverfahren würden entsprechende Regelungen entweder gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen oder zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Berufsfreiheit führen. Letzteres wäre insbesondere dann der Fall, wenn man einen eingrenzenden Kanon von Therapieverfahren bestimmen würde, auf die sich die durch die Heilpraktikererlaubnis legitimierte Befugnis zur Heilkundeausübung beschränken würde. Eine solche Auflistung wäre nicht eingrenzbar; eine Beschränkung auf einen Teilbereich erwiese sich als willkürlich, weil sämtlichen dort genannten Verfahren eine wissenschaftliche Anerkennung fehlen würde. Eine sachliche Rechtfertigung für die (Nicht-)Aufnahme in eine solche (Positiv-)Liste wäre nicht möglich.

Eine Beschränkung auf den Bereich der „alternativen Heilkunde“ wäre mit dem Gebot der hinreichenden Bestimmtheit einer Norm nicht vereinbar. Das Gebot hinreichender inhaltlicher Bestimmtheit verlangt, dass die getroffene Regelung so vollständig und klar erkennbar ist, dass insbesondere der Adressat, aber auch die mit dem Vollzug befasste Behörde ihr Verhalten danach ausrichten können. Vor allem wegen der Abgrenzung von der strafbewehrten Heilkundeausübung (vgl. § 5 HeilprG) muss die Reichweite der Erlaubnis eindeutig sein. Dasselbe gilt im Hinblick auf die Überwachungsaufgaben der Verwaltung, deren sachgerechte Wahrnehmung gleichfalls voraussetzt, dass der Umfang der erlaubten Tätigkeit klar erkennbar ist. Ein Inhaber einer „Heilpraktikererlaubnis, beschränkt auf das Gebiet der Alternativheilkunde“ könnte nicht erkennen, welche Tätigkeiten ihm gestattet oder untersagt wären.

Aus diesen Gründen muss die Heilpraktikererlaubnis auch zukünftig mit der umfassenden Befugnis zur Heilkundeausübung verknüpft bleiben. Sie kann lediglich durch konkrete Arztvorbehalte in Teilbereichen eingeschränkt werden. Es besteht nicht die Möglichkeit, einen Beruf (ausschließlich) für die Ausübung der Alternativheilkunde zu schaffen.

Der Gutachter fordert einen neuen Heilpraktikerberuf mit staatlicher Anerkennung, der ausschließlich dem bereits tradierten Berufsbild der Ausübung von Alternativheilkunde folgt. Wie dargelegt, ist die rechtliche Beschränkung auf den Bereich der Alternativheilkunde abzulehnen. Sie würde einen schwerwiegenden und nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Berufsfreiheit der Heilpraktiker darstellen. Der Vorschlag der Kompetenzlösung geht weit über eine „rechtliche Fixierung von schon Vorhandenem“ hinaus.

Die vorgeschlagene Begrenzung der Heilpraktikererlaubnis ist weder aus rechtlichen noch aus tatsächlichen Gründen erforderlich. Bis auf die aufgezeigten Ausnahmen widmen sich Heilpraktiker weit überwiegend dem (rechtlich nicht zu definierenden) Sektor der traditionellen, komplementären und naturheilkundlichen Therapien. Der Beruf des Heilpraktikers greift das Bedürfnis der Bevölkerung nach derartigen Heilverfahren auf. Patienten, die hingegen eine schulmedizinische Behandlung wünschen, werden sich – auch aus Kostengründen – an Ärzte wenden. Ein schulmedizinisches – mit der Ärzteschaft konkurrierendes - Versorgungsangebot durch Heilpraktiker wird sich aus diesem Grund nicht entwickeln. Das ärztliche Verschreibungsmonopol und das strikte Heilpraktiker-Haftungsrecht erweisen sich des Weiteren als Hemmnis gegenüber schulmedizinischen Tätigkeiten durch Heilpraktiker. Wie im Gutachten betont wird, dürfen Heilpraktiker nur solche Verfahren anwenden, die sie auch sicher beherrschen. Es besteht die Verpflichtung, sich das notwendige Wissen und die notwendigen Fähigkeiten anzueignen, um die Patienten weitestgehend risikolos zu behandeln. Der Grundsatz der Selbstbeschränkung steht der Anwendung nicht gelernter und nicht gekannter schulmedizinischer Therapieformen entgegen. Aufgrund dieser Feststellungen lassen sich aus der staatlichen Schutzverpflichtung keine weiteren Einschränkungen der Heilpraktikererlaubnis herleiten. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einschränkung der Erlaubnis auf den Bereich der Alternativheilkunde existiert nicht.

Eine stärkere Regulierung (nicht: Einschränkung) des Heilpraktikerberufs könnte Vorteile mit sich bringen. Dies gilt sowohl für den Bereich des Berufszugangs als auch für den Sektor der Berufsausübung. Normative Reglementierungen könnten die Bevölkerung als solche und alle diejenigen, die Heilpraktiker aufsuchen wollen, vor (mittelbaren) Gesundheitsgefahren effektiv schützen. Zu begrüßen sind die Forderungen des Gutachters nach einer Verschärfung strafrechtlicher Sanktionen,

- was die heilkundliche Tätigkeit ohne Erlaubnis angeht,
- bei der Verletzung der Schweigepflicht und
- des sexuellen Missbrauchs unter Ausnutzung eines Behandlungsverhältnisses.

Heilpraktiker machen sich aktuell im Falle des Bruchs der (vertraglichen) Schweigepflicht nicht gem. § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB strafbar, weil es sich um einen Heilberuf handelt, der weder für die Berufsausübung noch die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert. Im Hinblick auf staatliche Schutzpflichten ist der Einbezug von Heilpraktikern in diesen Straftatbestand geboten. In diesem Zuge könnte zudem eine korrespondierende Verschwiegenheitspflicht in einer Berufsordnung begründet werden.

Der Gutachter fordert die Einführung einer staatlichen Ausbildung und Prüfung, dies verstärken den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Die Prüfung solle das Ziel haben, potenzielle Patienten vor Gesundheitsgefahren zu bewahren, die mit der Ausübung der Alternativheilkunde verbunden sind. Dementsprechend sei – wie bei Gesundheitsberufen – heilkundliches Wissen positiv nachzuweisen. Ebenso müssen die Kandidaten über die Kompetenz verfügen, Methoden der Alternativheilkunde ohne Gefährdung ihrer Patienten einzusetzen. Erforderlich seien gesetzliche Bestimmungen zu dem Ausbildungsziel, der Ausbildungsdauer, den Anteilen der theoretischen bzw. praktischen Ausbildung sowie über die Ausbildungseinrichtungen und den Abschluss durch eine staatliche Prüfung. Dieses Gesetz könne zugleich eine Verordnungsermächtigung für eine Ausbildungs- und Prüfungsverordnung enthalten.

Ein neues Heilpraktikerberufsgesetz könnte über die Ausbildung hinaus laut Gutachten parallel zu den Gesetzen über die Gesundheitsfachberufe Vorschriften enthalten über

- die Berufsbezeichnung,
- die sachlich-fachlichen und persönlichen Voraussetzungen zur Erteilung der Erlaubnis,
- deren Rücknahme bzw. Widerruf,
- ggf. vorbehaltene Tätigkeiten, etwa eine vorherige ärztlich-somatische Abklärung, oder auch eine ausschließlich Heilpraktiker\*innen vorbehaltene Tätigkeit sowie
- das strafrechtlich bewehrte Verbot der Ausübung von Heilkunde ohne Erlaubnis sowie
- die üblichen Zuständigkeits- und Bußgeldvorschriften und
- Übergangsbestimmungen für bereits tätige Heilpraktiker (und Ausbildungskandidaten).

Konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung (bzw. den Inhalten) der Heilpraktiker-Ausbildung werden im Gutachten nicht unterbreitet. Grundsätzlich wäre eine normative Regulierung der

Ausbildung sinnvoll. Allerdings sollte sich diese auf wissenschaftlich anerkanntes medizinisches Grundlagenwissen beschränken; das naturheilkundliche Fachwissen ist Gegenstand der Weiterbildung. (hierzu ausführlich: [Sasse Gutachten](#) Frage 3 A mit konkreten Vorschlägen) Eine ausschließlich naturheilkundlich geprägte Ausbildung wäre nicht mit der Natur der Heilpraktikererlaubnis als umfassende – über die Naturheilkunde hinausgehende – Berechtigung zur Ausübung der Heilkunde in Einklang zu bringen. Es wäre zudem im Hinblick auf die Berufsfreiheit problematisch, Berufsanwärtern, die keine invasive Tätigkeit anstreben, beispielsweise verbindliche Ausbildungsinhalte zur Akupunktur vorzugeben. Zudem bestehen gravierende Vorbehalte gegen eine staatliche Normierung alternativer Heilverfahren und der hiermit verbundenen Anerkennung. Ohne wissenschaftliche Evidenz der Heilverfahren ist die Normierung verbindlicher Prüfungsstandards für deren korrekte Ausführung problematisch. Fachliche Ausbildungsregelungen für den Heilpraktikerberuf, die sich an der grundsätzlich umfassenden Befugnis zur Vornahme medizinischer Handlungen orientieren würden, riefen hingegen die Gefahr hervor, den Heilpraktikerberuf in einen „Mini“-Arzt zu transformieren. Eine der Hauptaufgaben dürfte die Bestimmung der konkreten Ausbildungsinhalte sein. Ein Vorbild für deren Ausgestaltung könnte der [Kompetenz-Katalog Heilpraktiker des Fachverbandes deutscher Heilpraktikerschulen e.V.](#) darstellen.

Die vom Gutachter gewählte Bezeichnung „Kompetenzlösung“ ist irreführend, sie verschleiert die einschränkenden Wirkungen für den Heilpraktikerberuf.

Das Gutachten weist darauf hin, dass die Kompetenz des Bundesgesetzgebers nicht zum Erlass von Regeln über die Berufsausübung außerhalb des Berufszulassungsrechts reicht. Dies sei Sache der Bundesländer. Dieser zutreffende Befund zeigt ein Grundproblem des Gutachtens auf. Eine umfassende Reform des Heilpraktikerwesens kann der Bundesgesetzgeber durch eine Fixierung des Berufsbildes und der Regulierung der Ausbildung zwar einleiten. Darüber hinaus sind jedoch zahlreiche Regelungen zur Berufsausübung der Landesgesetzgeber erforderlich, um das Heilpraktikerrecht zu reformieren. Dies gilt z.B. für folgende denkbare Maßnahmen:

- Normative Regulierung des Heilpraktiker-Honorarrechts,
- Reglementierung der Berufspflichten durch den Erlass einer Berufsordnung,
- Reglementierung der Heilpraktiker-Weiterbildung,
- Berufsaufsicht, Berufskontrolle,
- Bildung von Heilpraktikerkammern.

All diese Maßnahmen könnten dem Patientenschutz und der Professionalisierung des Berufsbildes „Heilpraktiker“ dienen. Sie werden im Gutachten aufgrund des bundesrechtlichen Bezuges jedoch nicht eingehend thematisiert. Eine isolierte Bewertung des Berufszugangsrechts kann lediglich ein erster Schritt zu einer Überarbeitung sein. Risiken, die durch medizinische Berufe hervorgerufen werden, können nicht allein durch eine Regulierung des Berufszugangs verringert werden; es bedarf darüber hinaus auch einer Weiterentwicklung des Berufsausübungsrechts. Dieser Gedanke wird durch die Existenz der ärztlichen Heilberufsgesetze und Berufsordnungen bestätigt.

## **F. Sektorale Heilpraktikererlaubnisse**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ermöglicht der Besitz einer sektoralen Heilkundeerlaubnis eine eigenständige heilkundliche Tätigkeit. Der Gutachter bemängelt wiederholt, dass aktuell unklar sei, ob die jeweiligen Besitzer einer sektoralen Erlaubnis Methoden der Alternativheilkunde (z.B. Osteopathie, Chiropraxis) anwenden dürften oder (z.B. als Physiotherapeuten) auf schulmedizinische Methoden beschränkt bleiben sollen. Diese Frage ist jedoch am Beispiel der Osteopathie gerichtlich geklärt: (OLG Düsseldorf, Urt. v. 08.09.2015 Az. I-20 U 236/13).

In dem zitierten Urteil heißt es: *„Die Erlaubnis zur Ausübung der Physiotherapie gemäß § 1 Abs. 1 MPhG reicht entgegen der Auffassung des Beklagten dagegen nicht aus, um osteopathische Behandlungen vorzunehmen zu dürfen. Dies zeigt sich bereits daran, dass Osteopathie nicht Bestandteil des Ausbildungs- und Prüfungscurriculums für Physiotherapeuten ist (vgl. Anhänge zur Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Physiotherapeuten (PhysTh-APrV)). Da die Physiotherapeuten-Ausbildung Osteopathie somit nicht umfasst, kann sich auch die entsprechende Erlaubnis zur Ausübung der Physiotherapie nicht hierauf beziehen.“*

Aus diesen Gründen kann auch die sektorale Heilpraktikererlaubnis für den Bereich der Physiotherapie nur Verfahren umfassen, die in den Ausbildungsbestimmungen enthalten sind. Die sektorale Erlaubnis gestattet lediglich eine Tätigkeit ohne ärztliche Delegation auf dem Bereich des jeweiligen Gesundheitsfachberufs. Sie führt nicht zu einer Erweiterung der zulässigen Therapieverfahren. Eine sektorale Befugnis für Physiotherapie beschränkt sich ausschließlich auf den Bereich der unmittelbar physiotherapeutischen Verfahren; osteopathische oder chiropraktische Techniken dürfen hingegen nur von Ärzten oder allgemeinen Heilpraktikern selbständig erbracht werden. Heilpraktiker für Physiotherapie

dürfen nur solche Leistungen eigenständig abgeben, die sie auch als Physiotherapeuten aufgrund einer ärztlichen Verordnung abgeben können. Die Inhaber einer sektoralen Heilpraktikererlaubnis sind demnach auf die in ihrem jeweiligen Berufsgesetz genannten Verfahren beschränkt.

Das Rechtsgutachten bewertet sektorale Heilpraktikererlaubnisse – mit Ausnahme der Psychotherapie - kritisch. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Eine ausführliche Stellungnahme zu den sektoralen Heilpraktikererlaubnissen findet sich im Dr. Sasse – Rechtsgutachten. ([Sasse Gutachten](#) Frage 4). Dort wird auf die Möglichkeit einer Verringerung des (den sektoralen Erlaubnissen zugrunde liegenden) Wertungswiderspruchs durch eine staatliche Aufwertung der Heilpraktikerausbildung hingewiesen. Ohne eine solche Maßnahme ist eine gesetzliche Abschaffung der sektoralen Heilpraktikererlaubnis aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aktuell nicht möglich. Wie im Gutachten betont, ist die Übernahme dieser Befugnis in die Berufsgesetze der einzelnen Fachberufe vorzuzugswürdig. Sie sollte – mit Ausnahme der Psychotherapie - kein Bestandteil eines neuen Heilpraktikergesetzes sein.

## **G. Weitere Aussagen**

I.) Der Gutachter hält es rechtlich nicht für möglich, das Verbot einzelner risikobehafteter Behandlungsmethoden gegenüber Heilpraktikern auf die allgemeine polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel zu stützen. Auch ein vorläufiges Tätigkeitsverbot sei nicht möglich. Die Behörde könne deshalb – solange die Schwelle des Erlaubniswiderrufs nicht erreicht sei – nicht einschreiten. Das Verbot risikobehafteter Behandlungsmethoden auf Grundlage der allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel ist nach unserer Rechtsauffassung bereits jetzt möglich. Es könnte sinnvoll sein, eine gesetzliche Klarstellung herbeizuführen. Die Möglichkeit eines Ruhens der Erlaubnis erscheint sinnvoll; aktuell muss die Behörde die Erlaubnis endgültig entziehen.

II.) Der Gutachter formuliert unter anderem folgenden Haftungsmaßstab für Heilpraktiker:

*Auch wenn überwiegend die Alternativheilkunde ohne das Erfordernis eines evidenzbasierten Wirksamkeitsnachweises zur Anwendung kommt, dürfen Heilpraktiker keine Behandlungsformen anwenden, für deren Wirksamkeit Anhaltspunkte völlig fehlen.*

Da für zahlreiche alternativheilkundliche Verfahren Wirksamkeitsnachweise fehlen, ist diese Aussage nicht pauschal zutreffend. Der Heilpraktiker ist vorrangig zu einer intensiven Aufklärung über die Plausibilität des Verfahrens gegenüber dem Patienten verpflichtet. Der Gutachter stützt sein Modell einer Kompetenzlösung gerade auf die Beschränkung der Heilpraktikerschaft auf Verfahren, denen eine wissenschaftliche Anerkennung fehlt. Die Anwendung dieser Verfahren muss deshalb umfassend zulässig sein. Eine Differenzierung zwischen einem „Fehlen“ und einem „völligen Fehlen“ eines Wirksamkeitsnachweises ist nicht möglich. (Vgl. zu dieser Thematik [„Haftungsrisiken bei der Behandlung von Krebspatienten“](#); [OLG München, Urteil v. 25.03.2021 – 1 U 1831/18](#))

III.) Anderes als im Gutachten beschrieben, existiert in vielen Bereichen des Heilpraktikerwesens bereits ein „Fachstandard“ für die korrekte Berufsausübung im Sinne des § 630a Abs. 2 BGB. Die Ausübung zahlreicher komplementärer Heilverfahren basiert auf einem von Heilpraktikern autonom am Maßstab der Erfahrungsheilkunde entwickelten Binnenstandard. Eine weitere Konkretisierung durch die jeweiligen Fachgesellschaften dürfte jedoch sinnvoll sein.

IV.) Der Gutachter weist auf die mangelhafte Datenlage zum Heilpraktikerwesen hin:

*Weder die Alternativheilkunde noch der Heilpraktikerberuf sind ausreichend untersucht, um verlässlich angeben zu können, wie groß die Gefahr körperlicher Schädigungen durch alternative Methoden oder Heilpraktiker\*innen ist. Ebenso wenig lässt sich erkennen, mit welcher Kompetenz Patient\*innen ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben, d.h. ob sie – um es mit Hildebrandt zu sagen - voll aufgeklärt über die Risiken und Nebenwirkungen sich dennoch selbst bestimmt für die eine oder andere Methode entscheiden oder ob sie – womöglich fehlgeleitet durch geschicktes kaufmännisches, nicht aber heilkundlich-ethisches Verhalten - einem Scharlatan in heilkundlichem Gewande folgen. Mangels ausreichender Tatsachenerhebung ist deshalb derzeit eine Einschränkung der Autonomie verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Der Gutachter hat, um in dieser Sache voranzukommen, einen Katalog von Forschungsfragen erstellt, die vorab zu klären wären.*

Es darf mit großem Interesse erwartet werden, wie diese Forschungsfragen aufgegriffen werden und wie eine solche empirische Untersuchung erfolgen kann.

V.) Der Gutachter legt dar, dass ein beruflicher Zusammenschluss von Heilpraktikern und Ärzten aufgrund des ärztlichen Berufsrechts nicht erlaubt sei. Zulässig dürfe jedoch eine Zusammenarbeit im Einzelfall sein, solange die Verantwortungsbereiche klar abgegrenzt blieben – z.B. ergänzende naturheilkundliche Tätigkeit durch die Vertretung der Heilpraktiker und die ärztliche Tätigkeit allein von der Ärzteschaft durchgeführt und verantwortet werde.

Ärztekammern vertreten hier teilweise eine wesentlich restriktivere Rechtsansicht. Wegen der ärztlichen Schweigepflicht werden bereits Bedenken gegenüber rein organisatorischen Zusammenschlüssen (z.B. Untermiete in einer Arztpraxis) erhoben. Eine ergänzende naturheilkundliche Tätigkeit durch Heilpraktiker in Zusammenarbeit mit einem Arzt ist aktuell nicht mit den Vorgaben der ärztlichen Berufsordnungen vereinbar. Die Einführung einer gesetzlichen Schweigepflicht für Heilpraktiker könnte die ablehnende Haltung der Ärztekammern verringern und zukünftig zu einer Liberalisierung des Kooperationsverbotes führen.

VI.) Der im Gutachten verwendete Begriff „Alternativheilkunde“ ist problematisch. Die von Heilpraktikern angebotenen Heilverfahren sind nicht dazu bestimmt, die ärztliche Medizin zu ersetzen. Sie stellen keine „Alternative“, sondern eine Ergänzung zur Schulmedizin dar. Der Begriff der „Alternative“ ist vom Sinngehalt zunehmend negativ konnotiert (Alternative Fakten). Es bedarf einer Diskussion, welche Begrifflichkeit zukünftig verwendet werden sollte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Heilpraktiker über den Bereich der Naturheilkunde hinaus tätig werden. Ein Vorschlag könnte lauten: „Traditionelle komplementäre (Erfahrungs-)Medizin“.

Dr. René Sasse  
(Rechtsanwalt)