

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kammergesetzes für die Heilberufe (HKG) (LT-Drs. 19/6900);**Verhältnismäßigkeitsprüfung nach der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. EU Nr. L 173 S. 25)****I. Erforderlichkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung**

Die LT-Drs. 19/6900 ist als Artikelgesetz mit drei Artikeln gestaltet. Materiell-rechtliche Änderungen enthalten Artikel 1 – Änderung des HKG – und Artikel 2 – weitere Änderung des HKG. Artikel 3 enthält nur Regelungen zum Inkrafttreten.

Das HKG enthält Regelungen zu Berufsqualifikationen, durch die die Aufnahme oder Ausübung eines Berufs oder einer bestimmten Art seiner Ausübung beschränkt werden und unterliegt insoweit dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22), zuletzt geänderte durch Art. 1 B (EU) 2024/1395 vom 5.3.2024 (ABl. L, 2024/1395, 31.5.2024). Die Übereinstimmung dieser Regelungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist nach Maßgabe der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. EU Nr. L 173 S. 25) gem. § 38a der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO) zu prüfen.

Die Prüfung erfolgt vor Erlass oder Änderung der entsprechenden Vorschriften daraufhin, ob sie nichtdiskriminierend (Artikel 5 der Richtlinie [EU] 2018/958), durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt (Artikel 6 der Richtlinie [EU] 2018/958) und verhältnismäßig (Artikel 7 Abs. 1 bis 4 der Richtlinie (EU) 2018/958) sind. Die Prüfung wurde auf Grundlage der Anwendungsbestimmungen der Ministerien zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (Beschluss der Landesregierung vom 27.10.2020, Nds. MBl. 2020, 1446; AnwBest VerhPrüfung) durchgeführt und kommt zu dem Ergebnis, dass die geprüften Regelungen verhältnismäßig im Sinne der o.g. Richtlinien sind.

Mit Artikel 1 des Gesetzes zur Reform der Psychotherapeutenausbildung vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1604) wurde das Psychotherapeutengesetz (PsychThG) neu gefasst und die die vom Berufsstand geforderte Anpassung an die Ausbildungsstruktur der anderen akademischen Heilberufe vollzogen. Das einschlägige Landesrecht zur psychotherapeutischen Weiterbildung ist an die geänderten bundegesetzlichen Bestimmungen anzupassen.

Das HKG ermächtigt die Psychotherapeutenkammer Niedersachsen (PKN) zum Erlass von Satzungsrecht für die psychotherapeutische Weiterbildung. Ziel der Weiterbildung ist der geregelte und qualitätsgemäße Erwerb eingehender und besonderer Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten für definierte psychotherapeutische Tätigkeiten in definierten Gebieten und Bereichen nach Maßgabe des Satzungsrechts der Kammer. Die Weiterbildung dient dabei der Sicherung der Qualität der psychotherapeutischen Berufsausübung und somit dem Schutz der behandelten Patientinnen und Patienten.

Im Einzelnen handelt es sich um die Regelungen des § 59a und § 59 b HKG.

Mit § 59a HKG werden die Fachrichtungen vorgegeben, in denen die PKN in ihrem Satzungsrecht im Rahmen der Selbstverwaltung die Gebiets-, Teilgebiets- und

Zusatzbezeichnungen festlegen kann. § 59b regelt mit der Festlegung von verbindlichen Zulassungsvoraussetzungen von Weiterbildungsstätten die Berufsausübung.

II. Beachtung des Diskriminierungsverbots nach Art. 5 RL (EU) 2018/958

Das HKG enthält keinerlei diskriminierend wirkende Regelungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes im Sinne von Art. 5 RL (EU) 2018/958.

III. Rechtfertigung durch Ziele des Allgemeininteresses gemäß Art. 6 RL (EU) 2018/958

Die zu prüfenden Vorschriften dienen der Sicherung der Qualität der psychotherapeutischen Berufsausübung und damit der Sicherstellung qualifizierter psychotherapeutischer Versorgung. Die Regelungen bezwecken somit vornehmlich den Schutz der öffentlichen Gesundheit und den Schutz der Patientinnen und Patienten als Verbraucherinnen und Verbraucher und Dienstleistungsempfänger. Sie dienen also der Verwirklichung EU-rechtlich anerkannter Ziele des Allgemeininteresses im Sinne des Art. 6 RL (EU) 2018/958.

IV. Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Art. 7 RL (EU) 2018/958

1. Prüfpunkt II. 1. a) AnwBest VerhPrüfung: *„die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, insbesondere der Risiken für Dienstleistungsempfängerinnen und Dienstleistungsempfänger, einschließlich Verbraucherinnen und Verbraucher, Berufsangehörige und Dritte“*

Durch die geplanten Änderungen entstehen keine unverhältnismäßigen Risiken für die Berufsangehörigen oder für die Empfänger der Dienstleistung, die Patientinnen und Patienten. Die Regelungen legen zur Sicherung der Qualität die notwendigen Mindestvorgaben fest, die die PKN bei der Regelung der psychotherapeutischen Weiterbildung zu beachten hat, und beugen damit Risiken für Patientinnen und Patienten vor.

Im Hinblick auf die Berufsangehörigen ist zu berücksichtigen, dass Vorgaben über Gebiets-, Teilgebiets- und Zusatzbezeichnungen im Satzungsrecht der Heilberufekammern berufsreglementierende Funktion haben. Die Regelung der psychotherapeutischen Weiterbildung im HKG und im darauf beruhenden Satzungsrecht der Heilberufekammern greift in die Berufsausübungsfreiheit der Kammermitglieder nach Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) ein, weil ihnen vorgegeben wird, wie, wo, und unter welchen Bedingungen die vorgenannten Qualifikationen erworben werden dürfen. Dieser Eingriff in Art. 12 GG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, denn es besteht ein legitimes staatliches Interesse daran, die Qualität ärztlicher Leistungen zu sichern. Die Weiterbildungsvorgaben dienen dem Schutz von Patientinnen und Patienten durch Sicherstellung einer qualifizierter psychotherapeutischer Versorgung und einer einheitlichen, überprüfbaren Qualifikation.

Aufgrund dieser Relevanz für die Berufsfreiheit nach Artikel 12 des Grundgesetzes muss der Gesetzgeber das Wesentliche selbst regeln.

2. Prüfpunkt II. 1. b) AnwBest VerhPrüfung: *„die Frage, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa die Regelungen in Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, nicht ausreichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen“*

Die bestehenden Regelungen sind nicht ausreichend, um das angestrebte Ziel einer zugänglichen und hochwertigen Weiterbildung zu gewährleisten. Nach der Reform der

Psychotherapeutenausbildung sind die bereits im HKG bestehenden Regelungen für Psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychologischen Psychotherapeuten (PP) sowie den Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeutinnen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten (KJP) durch solche für die Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten mit einer Approbation nach § 2 des PsychThG vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1604) in der jeweils geltenden Fassung zu ergänzen.

Die Anforderungen an eine qualitätsgesicherte Weiterbildung der akademischen Heilberufe sind im Interesse des Patientenschutzes hoch. Indem die Heilberufekammern als juristische Personen des öffentlichen Rechts durch Landesrecht ermächtigt werden, die Weiterbildung für ihre Kammermitglieder nach Maßgabe des HKG zu regeln, ist sichergestellt, dass einerseits die fachlichen und wissenschaftlichen Standards der Prophylaxe, Diagnose und Therapie laufend fortentwickelt werden und andererseits die Berufsfreiheit gewahrt bleibt. Das kann durch die bestehenden Regelungen auf dem Gebiet der Produktsicherheit und des Verbraucherschutzes nicht gewährleistet werden.

3. Prüfpunkt II. 1. c) AnwBest VerhPrüfung: „die Eignung der Vorschrift zur Erreichung des angestrebten Ziels, sowie die Frage, ob sie diesem Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht wird und somit den Risiken entgegenwirkt, die bei vergleichbaren Tätigkeiten in ähnlicher Weise identifiziert wurden“ und

Prüfpunkt II 2. b) AnwBest VerhPrüfung: „der Zusammenhang zwischen der Komplexität der betreffenden Aufgaben und der Notwendigkeit, dass diejenigen, die die Aufgaben wahrnehmen, im Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation sind, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung“

Die geplanten Änderungen sind geeignet, um Risiken für Patientinnen und Patienten im Rahmen der psychotherapeutischen Behandlung durch nicht ausreichend qualifizierte Berufsangehörige vorzubeugen.

Die Psychotherapie ist ein komplexes und verantwortungsvolles Tätigkeitsfeld. Die Anforderungen an die psychotherapeutische Weiterbildung sind daher zum Schutz der Patientinnen und Patienten sehr hoch. Sie verlangt fundierte Kenntnisse über psychische Erkrankungen und Störungsbilder, die Fähigkeit zur diagnostischen Einschätzung, und die gezielte Anwendung wissenschaftlich anerkannter Therapieverfahren. Die Berufsangehörigen arbeiten mit Menschen, die psychisch erkrankt sind – oft in sehr verletzlichen und schwierigen Lebenssituationen. Falsche Diagnosen oder unangemessene Interventionen können wesentlichen Schaden anrichten. Eine fundierte Weiterbildung in Theorie und Praxis ist also notwendig, um die Patientensicherheit gerade auch angesichts der Vielschichtigkeit psychischer Erkrankungen zu gewährleisten.

Die Regelungen legen die notwendigen Mindestvorgaben zur Sicherung der Qualität der Weiterbildung fest, die die PKN bei der Regelung der psychotherapeutischen Weiterbildung zu beachten hat.

Die Vorschrift des § 59 a Satz 1 wird aufgrund der Änderung der bundesgesetzlichen Bestimmungen angepasst und es werden die Fachrichtungen vorgegeben, in denen die PKN die Gebiets-, Teilgebiets- und Zusatzbezeichnungen festlegen kann.

Die in § 59a HKG festgelegten Fachrichtungen unterscheiden zwischen drei Gruppen von Patientinnen und Patienten, bei denen sich die Therapiegestaltung grundlegend unterscheidet und somit im Interesse einer qualitativ hochwertigen psychotherapeutischen Versorgung unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Weiterbildung stellt. Unter Berücksichtigung der Regelungen in der Muster-Weiterbildungsordnung der Bundespsychotherapeutenkammer wird zwischen der Psychotherapie für Erwachsene, der Psychotherapie für Kinder- und Jugendliche und der neuropsychologischen Psychotherapie

differenziert. Letztgenannte Fachrichtung umfasst die Psychotherapie und Erwachsenen, Kinder- und Jugendliche mit psychischen Störungen infolge verletzungs- oder erkrankungsbedingt beeinträchtigter Hirnfunktionen.

Darüber hinaus werden die bereits bestehenden Regelungen zur Zulassung von Weiterbildungsstätten für PP und KJP in § 59 b HKG um die die Berufsgruppe der Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten ohne inhaltliche Änderung der Bestimmung erweitert. So wird sichergestellt, dass nur die Berufsangehörigen zur Weiterbildung ermächtigt werden, die über ein Patientenklintel und eine Ausstattung verfügen, die für eine qualifizierte Weiterbildung erforderlich sind.

4. Prüfpunkt II. 1. e) AnwBest VerhPrüfung: *„die Frage, ob zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Zieles auch auf mildere Mittel zurückgegriffen werden kann; wenn die Vorschrift nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt ist und sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem oder der Berufsangehörigen und der Verbraucherin oder dem Verbraucher beschränken und sich deshalb nicht negativ auf Dritte auswirken, ist im Sinne dieses Buchstabens insbesondere zu prüfen, ob das Ziel durch Maßnahmen erreicht werden kann, die milder sind als die Maßnahme, die Tätigkeiten vorzubehalten.“*

Hier wird zunächst auf die Ausführungen unter IV.1 zur Berufsausübungsfreiheit der Kammermitglieder nach Art. 12 Abs. 1 GG verwiesen.

Dieser für den einzelnen Berufsangehörigen entstehende Eingriff ist in Abwägung zu den Risiken für die Allgemeinheit, deren Vermeidung diese Vorschriften bezwecken, verhältnismäßig.

Die dafür vorgesehenen Änderungen gehen nicht über das notwendige Maß hinaus, mildere Mittel zur Erreichung des gleichen Schutzniveaus sind nicht ersichtlich. Es wird weiterhin der breiten Mehrheit des Berufsstandes der Zugang zur psychotherapeutischen Weiterbildung eröffnet. Da sich die Änderungen des § 59a HKG an den Regelungen der MWBO und der bisherigen psychotherapeutischen Berufspraxis orientieren, werden die Möglichkeiten zur Weiterbildung nicht unverhältnismäßig eingeschränkt.

Zudem wird dem Berufsstand über das eigene Satzungsrecht in Selbstverwaltung genügend Spielraum gelassen, um die aus Sicht des Berufsstandes notwendigen Gebiets-, Teilgebiets- und Zusatzbezeichnungen zu regeln. Das gilt auch für die Regelung in § 59 b HKG. Es muss im Interesse des Patientenschutzes hingenommen werden, dass nur solche Berufsangehörigen zur Weiterbildung ermächtigt werden, die den qualitätsgemäßen Erwerb eingehender und besonderer Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten im Rahmen der Weiterbildung vermitteln können.

5. Prüfpunkt II. 1. d) AnwBest VerhPrüfung: *„die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU, die Wahlmöglichkeiten für die Verbraucherinnen und Verbraucher und die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen“*

Negative Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr sind nicht zu erwarten. Vielmehr wird die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen erhöht.

6. Prüfpunkt II. 3. a) c) d) e) AnwBest VerhPrüfung: *„Wird die neue oder geänderte Vorschrift mit einer oder mehreren der folgenden Anforderungen kombiniert, so ist die Auswirkung der neuen oder geänderten Vorschrift zu prüfen, insbesondere ist zu prüfen, wie die neue oder geänderte Vorschrift kombiniert mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben legitimen Zwecks beiträgt und ob sie hierfür notwendig ist.“*

- *„Tätigkeitsvorbehalte, geschützte Berufsbezeichnung oder jede sonstige Form der Reglementierung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36/EG“*
- *„Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisationen, Standesregeln und Überwachung“*
- *„Pflichtmitgliedschaft in einer Berufsorganisation, Registrierungsregelungen und Genehmigungsregelungen, insbesondere wenn diese Anforderungen den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation voraussetzen“*

Nach der Ausbildungsreform sind die bereits im HKG bestehenden Regelungen zur Weiterbildung für PP und KJP durch solche für die Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten mit einer Approbation nach § 2 des PsychThG vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1604) in der jeweils geltenden Fassung zu ergänzen. Die Änderungen sind notwendig, damit die PKN ihre Aufgaben nach Maßgabe des § 9 HKG bei der Weiterbildung zur Fachpsychotherapeutin oder zum Fachpsychotherapeuten wahrnehmen können.

- *„quantitative Beschränkungen, insbesondere Anforderungen, die die Zahl der Zulassungen zur Ausübung eines Berufs begrenzen oder eine Mindest- oder Höchstzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder Vertreterinnen und Vertreter festsetzen, die bestimmte Berufsqualifikationen besitzen“*

Ein zentrales Ziel des Systems der gesetzlichen Krankenversicherung ist es, eine qualitativ hochwertige, sichere und fachlich kompetente Versorgung der Versicherten sicherzustellen. Dies ist nur möglich, wenn die Behandelnden eine fundierte Ausbildung und umfassende praktische Erfahrung haben. Die vertragspsychotherapeutische Versorgung ist Teil der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland. Gemäß § 95c Abs. 1 SGB V ist eine erfolgreich abgeschlossene Fachgebietenweiterbildung für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten mit einer Approbation nach § 2 des PsychThG die Voraussetzung für die Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung.

Die reine Approbation nach einem Studium Psychotherapie berechtigt noch nicht zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung. Erst mit einer mehrjährigen Weiterbildung, in der praktisches Wissen, Selbsterfahrung, Supervision und Theorie vereint werden, gelten Therapeutinnen und Therapeuten als fachlich ausreichend qualifiziert, damit die psychotherapeutische Versorgung auf einem hohen fachlichen Niveau erfolgt.

Die Änderung der Vorschriften ist notwendig, um in Kombination mit § 95c SGB V den legitimen Zweck der Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen psychotherapeutischen Versorgung gesetzlich Versicherter zu erreichen.

Wegen der Einzelheiten wird darüber hinaus auf die Begründung im besonderen Teil der LTDrs. Drs. 19/6900 verwiesen.

Hannover, April 2025