BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 784/03 -

Im Namen des Volkes

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

des Herrn Z...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Hartmut Hiddemann und Koll.,
Maria-Theresia-Straße 2, 79102 Freiburg -

gegen den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom
a) 10. März 2003 - 3 LA 17/03 -,
b) das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 13. September 2002 - 21 A 385/02 -,
c) den Bescheid des Kreises Schleswig-Flensburg vom 13. Februar 2001 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 26. Februar 2002 - 532 510 -

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Jaeger
und die Richter Hömig,
Bryde

am 2. März 2004 einstimmig beschlossen:

1. **Der Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 10. März 2003 - 3 LA 17/03 -, das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 13. September 2002 - 21 A 385/02 - und der Bescheid des Kreises Schleswig-Flensburg vom 13. Februar 2001 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 26. Februar 2002 - 532 510 - verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes. Die Gerichtsentscheidungen werden aufgehoben. Die Sache wird an das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht zurückverwiesen.**
2. **Das Land Schleswig-Holstein hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu ersetzen.**
3. **Der Wert des Gegenstandes der anwaltlichen Tätigkeit wird auf 15.000 € (in Worten: fünfzehntausend Euro) festgesetzt.**

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft den Umfang der Erlaubnispflicht nach dem Heilpraktikergesetz in einem Fall des so genannten geistigen Heilens. 1

1. Gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (Heilpraktikergesetz - im Folgenden: HeilprG) vom 17. Februar 1939 (RGBl I S. 251; BGBl III 2122-2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2001 (BGBl I S. 2702), bedarf der Erlaubnis, wer die Heilkunde ohne Bestallung als Arzt ausüben will. Nach § 1 Abs. 2 HeilprG ist Ausübung der Heilkunde im Sinne dieses Gesetzes jede berufs- oder gewerbsmäßig vorgenommene Tätigkeit zur Feststellung, Heilung oder Linderung von Krankheiten, Leiden oder Körperschäden bei Menschen, auch wenn sie im Dienste von anderen ausgeübt wird. Die Erlaubnis wird nach § 2 Abs. 1 Buchstabe i der Ersten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne 2

Bestallung vom 18. Februar 1939 (RGBl I S. 259; BGBl III 2122-2-1), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Dezember 2002 (BGBl I S. 4456), nicht erteilt, wenn sich aus einer Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten des Antragstellers durch das Gesundheitsamt ergibt, dass die Ausübung der Heikunde durch den Betreffenden eine Gefahr für die Volksgesundheit bedeuten würde. In der landesrechtlich geregelten Überprüfung werden unter anderem hinreichende Kenntnisse in Anatomie, Physiologie, Pathologie sowie in Diagnostik und Therapie erwartet (vgl. Kurtenbach, Erläuterungen zum Heilpraktikergesetz in: Das Deutsche Bundesrecht, I K 11, S. 3 ff.).

2. Der Beschwerdeführer beantragte im Juni 2000 eine behördliche Erlaubnis zur Ausübung seiner Tätigkeit, die er als geistiges Heilen wie folgt beschreibt: Er versuche die Seele des Kranken zu berühren. Mit Hilfe seiner Hände übertrage er positive Energien auf das Zielorgan und aktiviere dadurch die Selbstheilungskräfte seiner Klienten. Er erstelle weder Diagnosen noch verschreibe er Medikamente oder verwende medizinische Geräte. Heilungsversprechen gebe er nicht ab. Er rate den Kranken dringend zu, weiter Hausärzte und Spezialisten zu konsultieren. Nach seiner Auffassung benötigt er hierfür keine Heilpraktikerprüfung. Seine Befähigung sah er durch einen Ausweis des Dachverbandes Geistiges Heilen e.V. als nachgewiesen an. 3

Da die zuständige Behörde die Tätigkeit des Beschwerdeführers als Ausübung der Heilkunde nach dem Heilpraktikergesetz einstufte, lehnte sie den Antrag unter Verweis auf die Erforderlichkeit der Überprüfung von Kenntnissen und Fähigkeiten des Beschwerdeführers zum Schutz der Volksgesundheit ab. Verrichtungen, die für sich gesehen ärztliche Fachkenntnisse nicht voraussetzten, fielen gleichwohl unter die Erlaubnispflicht, wenn sie Gesundheitsgefährdungen mittelbar dadurch zur Folge hätten, dass frühzeitiges Erkennen ernster Leiden, das ärztliches Fachwissen voraussetze, verzögert werden könne. Ein Anspruch auf eine inhaltlich beschränkte Überprüfung unter Berücksichtigung der beabsichtigten Tätigkeit des Beschwerdeführers komme nicht in Betracht. 4

Der hiergegen eingelegte Widerspruch, die anschließende Klage sowie der Antrag auf Zulassung der Berufung blieben erfolglos. 5

3. Mit seiner Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer gegen den Versagungsbescheid in der Fassung des Widerspruchsbescheids und gegen die Entscheidungen von Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht. Er rügt die Verletzung seines Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG. Seine Tätigkeit sei nicht erlaubnispflichtig nach dem Heilpraktikergesetz, weil es sich bei ihr nicht um Ausübung von Heilkunde handele. Für den Eingriff in seine Berufswahlfreiheit gebe es keine wichtigen Gemeinwohlgründe, da er mit seinem Beruf keine Gefahr für die Allgemeinheit darstelle. Seine Heilkräfte ließen sich durch medizinische Kenntnisse nicht wecken. Die Ablegung einer Kenntnisüberprüfung auf medizinischem Gebiet sei überdies unzumutbar, denn sie diene nicht der zukünftigen Berufsausübung. 6

4. Zu der Verfassungsbeschwerde haben Stellung genommen das Bundesverwaltungsgericht, der Dachverband Geistiges Heilen e.V., der Berufs- und Fachverband Freie Heilpraktiker e.V., der Verband Deutscher Heilpraktiker e.V., der Fachverband Deutscher Heilpraktiker e.V., die Union Deutscher Heilpraktiker e.V. und der Freie Verband Deutscher Heilpraktiker e.V. sowie der Beklagte des Ausgangsverfahrens. Nach Auffassung des Dachverbands Geistiges Heilen e.V. ist die Verfassungsbeschwerde begründet, während der Beklagte des Ausgangsverfahrens und die anderen Verbände sie für unbegründet halten und insbesondere auf eine mittelbare Gesundheitsgefährdung durch das Versäumnis angemessenener medizinischer Versorgung hinweisen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts weist das Erscheinungsbild der Tätigkeiten des Beschwerdeführers nur geringe Ähnlichkeit mit ärztlicher Tätigkeit auf und legt eher die Assoziation mit geistlicher Betätigung nahe. Auf dieser Grundlage könne das für die Unterstellung unter die Erlaubnispflicht erforderliche Gefährdungspotential fehlen. 7

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an, da dies zur Durchsetzung eines der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt ist (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Auch die weiteren Voraussetzungen des § 93 c Abs. 1 BVerfGG für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen vor. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG. 8

9

1. Die Verfassungsbeschwerde wirft keine Fragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung auf (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht hat die für die Beurteilung des Falles maßgeblichen Fragen zur verfassungsrechtlich zulässigen Reichweite von Eingriffen in die Berufswahlfreiheit schon entschieden (vgl. BVerfGE 93, 213 <235>; 97, 12 <26>). In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist darüber hinaus geklärt, dass das Ziel des Heilpraktikergesetzes, die Gesundheit der Bevölkerung durch einen Erlaubniszwang für Heilbehandler ohne Bestallung zu schützen, grundsätzlich mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar ist (vgl. BVerfGE 78, 179). Bei der Gesundheit der Bevölkerung handelt es sich um ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz eine solche subjektive Berufszulassungsschranke nicht außer Verhältnis steht. Dass heilkundliche Tätigkeit grundsätzlich nicht erlaubnisfrei sein soll, hat im Hinblick auf das Schutzgut Gesundheit seinen Sinn. Es geht um eine präventive Kontrolle, die nicht nur die fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, sondern auch die Eignung für den Heilkundeberuf im Allgemeinen erfasst (vgl. BVerfGE 78, 179 <194>).

2. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung des Rechts des Beschwerdeführers aus Art. 12 Abs. 1 GG angezeigt (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die angegriffenen Entscheidungen haben Bedeutung und Tragweite dieses Grundrechts verkannt, indem sie die Tätigkeit des Beschwerdeführers als "Ausübung der Heilkunde" im Sinne des Heilpraktikergesetzes angesehen haben. Die hieraus abgeleitete Erlaubnispflicht führt zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der Berufswahlfreiheit des Beschwerdeführers. Eingriffe in die Freiheit der Berufswahl sind nach ständiger Rechtsprechung nur unter engen Voraussetzungen zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter und unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit statthaft (vgl. BVerfGE 93, 213 <235> m.w.N.). 10

a) Die Erlaubnispflicht nach dem Heilpraktikergesetz ist im Falle des Beschwerdeführers schon nicht geeignet, den mit ihr erstrebten Zweck des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung zu erreichen. 11

Die Heilertätigkeit des Beschwerdeführers beschränkt sich nach seinen unwidersprochen gebliebenen Angaben in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf die Aktivierung der Selbstheilungskräfte seiner Patienten durch Handauflegen. Ärztliche Fachkenntnisse sind hierfür nicht erforderlich, zumal der Beschwerdeführer unabhängig von etwaigen Diagnosen einheitlich durch Handauflegen handelt. 12

Eine mittelbare Gesundheitsgefährdung durch die Vernachlässigung notwendiger ärztlichen Behandlung ist mit letzter Sicherheit nie auszuschließen, wenn Kranke außer bei Ärzten bei anderen Menschen Hilfe suchen. Dieser Gefahr kann aber gerade im vorliegenden Fall durch das Erfordernis einer Erlaubnis nach dem Heilpraktikergesetz nicht adäquat vorgebeugt werden. Arzt und Heilpraktiker stehen einander im Behandlungsansatz viel näher als die Heiler. Wer einen Heilpraktiker aufsucht, wird den Arzt eher für entbehrlich halten, weil ein Teil der ärztlichen Funktion vom Heilpraktiker übernommen werden darf. Deshalb wird bei den Heilpraktikern das Vorliegen gewisser medizinischer Kenntnisse geprüft und für die Erteilung der Erlaubnis vorausgesetzt. Die Heilpraktikererlaubnis bestärkt den Patienten in gewisser Hinsicht in der Erwartung, sich in die Hände eines nach heilkundlichen Maßstäben Geprüften zu begeben. 13

Diesen Eindruck möchte der Beschwerdeführer eher vermeiden. Er entspräche nicht dem "Berufsbild", das er seiner Antragstellung und der bisherigen Betätigung zugrunde gelegt hat. Ein Heiler, der spirituell wirkt und den religiösen Riten näher steht als der Medizin, weckt im Allgemeinen die Erwartung auf heilkundlichen Beistand schon gar nicht. Die Gefahr, notwendige ärztliche Hilfe zu versäumen, wird daher eher vergrößert, wenn geistiges Heilen als Teil der Berufsausübung von Heilpraktikern verstanden wird. Hingegen dürften ganz andersartige, ergänzende Vorgehensweisen - wie beispielsweise die Krankensalbung, das Segnen oder das gemeinsame Gebet - wohl kaum den Eindruck erwecken, als handele es sich um einen Ersatz für medizinische Betreuung. 14

Jedenfalls zielen die Heilpraktikererlaubnis und die ärztliche Approbation nicht auf rituelle Heilung. Wer Letztere in Anspruch nimmt, geht einen dritten Weg, setzt sein Vertrauen nicht in die Heilkunde und wählt etwas von einer Heilbehandlung Verschiedenes, wenngleich auch von diesem Weg Genesung erhofft wird. Dies zu unterbinden ist nicht Sache des Heilpraktikergesetzes. 15

Das Bundesverwaltungsgericht stellt in seiner Stellungnahme maßgeblich darauf ab, dass - anders als in dem mit Urteil vom 11. November 1993 (BVerwGE 94, 269) entschiedenen Fall - der Beschwerdeführer keine diagnostische Tätigkeit entfaltet, dass er nicht nur auf das Erstellen einer eigenen Diagnose verzichtet, sondern sich darüber hinaus - anders als der Heilpraktiker - auf das Handauflegen beschränke. Nach dem Erscheinungsbild entspreche die Tätigkeit daher - anders als in 16

dem früheren Fall - weniger der ärztlichen Tätigkeit. Diese Einschätzung leuchtet ein. Je weiter sich das Erscheinungsbild des Heilers von medizinischer Behandlung entfernt, desto geringer wird das Gefährdungspotential, das im vorliegenden Zusammenhang allein geeignet ist, die Erlaubnispflicht nach dem Heilpraktikergesetz auszulösen.

b) Gesteht man Verwaltung und Gerichten im Hinblick auf die Eignung der Erlaubnispflicht nach dem Heilpraktikergesetz zur Abwehr mittelbarer Gefahren für die Volksgesundheit eine Einschätzungsprärogative zu, fehlt es vorliegend jedenfalls an der Erforderlichkeit dieser Maßnahme zum Schutz der Gesundheit. 17

Da die mit der Tätigkeit verbundenen Gesundheitsgefahren ersichtlich nur im Versäumen ärztlicher Hilfe liegen können, muss lediglich sichergestellt werden, dass ein solches Unterlassen nicht vom Beschwerdeführer veranlasst oder gestärkt wird. Einer Überprüfung seiner Kenntnisse und Fähigkeiten auf den Gebieten, die den Heilpraktiker kennzeichnen, bedarf es hierzu aber nicht. Ausreichend sind vielmehr charakterliche Zuverlässigkeit und verantwortungsbewusstes Handeln. Es muss gewährleistet sein, dass der Beschwerdeführer die Kranken zu Beginn des Besuchs ausdrücklich darauf hinweist, dass er eine ärztliche Behandlung nicht ersetzt. Das kann etwa durch einen gut sichtbaren Hinweis in seinen Räumen oder durch entsprechende Merkblätter, die zur Unterschrift vorgelegt werden, geschehen (vgl. hierzu auch LG Verden, MedR 1998, S. 183 mit Anmerkung Taupitz). Es ist Sache der Behörden, auf die Einhaltung derartiger Aufklärungsverpflichtungen hinzuwirken und sie durch Kontrollen der Gewerbeaufsicht durchzusetzen. Im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung kann gegebenenfalls dem Schutzbedürfnis insbesondere von unheilbar Kranken vor Fehlvorstellungen und Ausbeutung durch die Möglichkeit der Gewerbeuntersagung Rechnung getragen werden. Eine gewerberechtliche Anzeigepflicht vor Aufnahme der Heilertätigkeit kann solche Kontrollen erleichtern. Jedenfalls bekämpfen Maßnahmen dieser Art Gesundheitsgefährdungen, die durch unterlassene Heilbehandlung drohen, weit eher als die Kenntnisprüfung auf der Grundlage des Heilpraktikergesetzes. 18

c) Auch im Übrigen genügen die angegriffenen Entscheidungen nicht der hier notwendig strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. 19

Vorliegend ist der Eingriff in die Berufswahlfreiheit nur mit mittelbaren Gefahren für den zu schützenden Gemeinwohlbelang der Gesundheit der Bevölkerung begründet worden. Damit entfernen sich Verbot und Schutzgut so weit voneinander, dass bei der Abwägung besondere Sorgfalt geboten ist (vgl. auch BVerfGE 85, 248 <261>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats, GewArch 2000, S. 418 <419>). In solchen Fällen muss die Maßnahme gerade der Abwehr der konkreten, wenn auch nur mittelbaren Gefahr dienen, damit der Eingriff in die Berufswahlfreiheit nicht unverhältnismäßig erscheint. Daran fehlt es hier. 20

Die Forderung an den Beschwerdeführer, eine Heilpraktikerprüfung abzulegen, ist unangemessen, weil eine solche Prüfung mit der Tätigkeit, die der Beschwerdeführer auszuüben beabsichtigt, kaum noch in einem erkennbaren Zusammenhang steht. Die in der Heilpraktiker-Prüfung geforderten Kenntnisse in Anatomie, Physiologie, Pathologie sowie in Diagnostik und Therapie kann er sämtlich bei seiner Berufstätigkeit nicht verwerten. 21

3. Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34 a Abs. 2 BVerfGG. Die Festsetzung des Gegenstandswertes ergibt sich aus § 113 Abs. 2 Satz 3 BRAGO (vgl. auch BVerfGE 79, 365 <366 f.>). 22

Jaeger Hömig Bryde