

ANGELA SCHORR (Hrsg.)

Psychologie Mitte der 80er Jahre

Geschichte

Berufsrecht

Weiterbildung

Neue Tätigkeitsfelder

Integration in der Psychotherapie



DEUTSCHER PSYCHOLOGEN VERLAG

EINLEITUNG

Seit Jahrzehnten sichern Diplom-Psychologen in Deutschland die psychotherapeutische Versorgung, ohne daß ihr Berufsbild gesetzlich geregelt wurde. Ein Entwurf eines Psychotherapeutengesetzes aus dem Jahre 1978 wurde durch das Parlament bis heute nicht verabschiedet. Angesichts der "Gesetzlosigkeit" der Psychotherapie kam das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 1983 zu dem Ergebnis, daß die klinische Tätigkeit der Diplom-Psychologen Ausübung der Heilkunde darstelle und somit einer Erlaubnispflicht nach dem Gesetz zur berufsmäßigen Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung (HPG) unterliege. Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Entscheidung und zu verfassungsrechtlichen Aspekten der Zulassung der Psychologen zu Krankenkassen führte der Berufsverband Deutscher Psychologen am 25.9.1985 aus Anlaß des 13. Kongresses für Angewandte Psychologie in Bonn eine Symposiumveranstaltung mit Hochschullehrern und Politikern durch. Die Originalbeiträge aus dieser Veranstaltung werden im folgenden abgedruckt.

GERD PULVERICH

Teilnehmer der Veranstaltung waren:

Gerd Pulverich, Rechtsanwalt, Bundesgeschäftsführer des Berufsverbandes Deutscher Psychologen e.V.

Diskussionsleiter

Dr. Klaus-Friedrich Arndt, Professor für öffentliches Recht an der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität in Frankfurt

Dr. Wolfgang Däubler, Professor für Sozialrecht an der Universität Bremen

Dr. Bernd Baron von Maydell, Professor für Arbeits- und Sozialrecht an der Universität Bonn

Hermann Kroll-Schlüter, Mitglied des Deutschen Bundestages, Vorsitzender der Arbeitsgruppe Jugend, Familie und Gesundheit der CDU/CSU-Fraktion

Heiner Schülke, Gesundheitspolitischer Referent der FDP-Bundestagsfraktion

Däubler:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte hier in Kürze über die verfassungsrechtlichen Aspekte der Zulassung der Psychologen zu den Krankenkassen referieren. Die Integration der

Psychologen in das System der gesetzlichen Krankenversicherung macht, wie wir alle wissen, einige Schwierigkeiten. Die Psychologen sind insofern in einer Ausnahmesituation. Bei anderen nichtärztlichen Heilberufen ist Entsprechendes nicht festzustellen. Bei Optikern, selbständig tätigen MTAs, bei Logopäden und Beschäftigungstherapeuten - überall hat man Mittel und Wege gefunden, sie in den Leistungskatalog des § 182 der Reichsversicherungsordnung und damit in das System der gesetzlichen Krankenversicherung zu integrieren. Nur bei den Psychologen ist dies bislang anders. Man kann mutmaßen, welches die Ursachen dafür sind. Ein Grund liegt vermutlich darin, daß eine gewisse Konkurrenzsituation gegenüber den Ärzten besteht, deren Vorrang durch eine Einschaltung der Psychologen in einem bestimmten Bereich gebrochen werden könnte. Vielleicht besteht auch Mißtrauen gegenüber einer neueren Wissenschaft, die noch nicht so viele exakte, meßbare Ergebnisse aufzuweisen hat wie die traditionell naturwissenschaftlich ausgerichtete Medizin. Schließlich mag auch eine Rolle spielen, daß die Tabuisierung bestimmter Krankheiten ein wenig überwirkt auf die Tabuisierung der Verhaltensweisen der Therapeuten.

Ich kann hier keine Lösung anbieten, die schlüssig und überzeugend erklärt, warum die Psychologen in dieser besonderen Situation sind, ich kann sie nur konstatieren und auf das Fehlen überzeugender Gründe hinweisen.

Wenn ein berechtigtes oder als berechtigt empfundenen Interesse nicht befriedigt wird, liegt es nahe, den Rechtsweg zu beschreiten. Dies ist eine bei uns besonders weit verbreitete Erscheinung; der Deutsche klagt häufiger als der Franzose, der Engländer oder der Italiener. Das muß nicht unbedingt ein Mißstand sein, sollte aber nicht den Blick darauf verschließen, daß es sich der Sache nach im vorliegenden Fall primär um ein politisches Problem handelt und damit auch um ein politisch zu lösendes. Inhaltlich geht es einmal darum, inwieweit die zuständigen Instanzen, speziell der Bundestag, bereit sind, Versorgungsdefizite abzubauen, Versorgungsdefizite, die Mitte der siebziger Jahre ja durch die Psychiatrie-Enquete deutlich gemacht wurden und die bis heute nur in Ansätzen behoben sind. Zum zweiten geht es um die politische Frage, einem sich entwickelnden Berufsstand die Betätigungsmöglichkeiten zu schaffen, die seiner Qualifikation entsprechen. Ich bin der Auffassung, daß die Lösung beider Fragen, also die Befriedigung des Patienteninteresses wie die Befriedigung der Betätigungsinteressen von Psychologen in erster Linie eine Sache des Gesetzgebers ist. Nur die Untätigkeit des Gesetzgebers - oder, vorsichtiger ausgedrückt - die Schwierigkeiten bei seiner Willensgebung haben dazu geführt, daß verschiedene Patienten, aber auch Psychologen die Sozialgerichte und die Verwaltungsgerichte

angerufen haben, um auf diese Weise zu ihrem Recht zu kommen. Das heißt aber nicht, daß die Gerichte nun über diese Dinge letztlich entscheiden sollten. Der Rechtsweg ist ein Notbehelf; viel adäquater wäre eine Lösung durch die politischen Instanzen.

Dies vorweg, um deutlich zu machen, daß ich zwar der Auffassung bin, daß der Ausschluß der Psychologen aus der gesetzlichen Krankenversicherung Grundrechte verletzt, daß ich aber gleichzeitig den Standpunkt vertrete, die Dinge sollten in Bonn und nicht unbedingt in Karlsruhe entschieden werden.

Nun zu meinem eigentlichen Thema, zur verfassungsrechtlichen Seite.

Artikel 12 GG garantiert die Freiheit der Wahl und der Ausübung eines Berufes. Diese Freiheit gilt grundsätzlich für alle Deutschen und ist nicht davon abhängig, daß die Tätigkeit zunächst in irgendeiner Art und Weise gesetzlich verfaßt ist. Die Berufsfreiheit greift automatisch ein und umfaßt nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und des Verfassungsgerichtes auch die sogenannten atypischen Tätigkeiten. Soweit sich also kein bestimmtes Berufsbild herausgebildet hat, kann man auch neuartige Tätigkeitsfelder aufbauen und sich dafür auf Artikel 12 des Grundgesetzes berufen. Das Bundesverwaltungsgericht hat durch die Ihnen sicher bekannte Entscheidung aus dem Jahre 1983 deutlich gemacht, daß am Berufscharakter der therapeutisch tätigen Psychologen kein Zweifel besteht, daß insoweit also Artikel 12 GG Anwendung findet. Das bedeutet gleichzeitig, daß man sich überlegen muß, in welchem Umfang eigentlich das Grundrecht durch Gesetz oder andere Maßnahmen beeinträchtigt bzw. beschränkt werden darf. Als Parallele drängt sich hier die Situation der Ärzte in einer Zeit auf, als es noch keine universelle Kassenzulassung gab. Bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1960 erfolgte nämlich die Zulassung nach einem bestimmten Schlüssel pro Bevölkerungszahl. War nichts frei, hatten die jungen Ärzte zu warten, mit der weiteren Konsequenz, daß sie unter Umständen zehn Jahre lang in ihrer beruflichen Tätigkeit praktisch auf die Behandlung der nicht krankenversicherten Personen beschränkt waren. Das waren damals ungefähr 20 % der Bevölkerung, heute sind es allenfalls noch 10 %. Das heißt, sie konnten Privatpatienten behandeln, sonst niemanden. Das Bundesverfassungsgericht hat nun im Jahre 1960 in der sog. Kassenarztentscheidung festgestellt, daß der Ausschluß von Ärzten von den Krankenkassen ihre berufliche Betätigungsfreiheit sehr stark beeinträchtigt, ja daß dies einer Berufszulassungsregelung gleichkam. Für die Ärzte bestand keine Möglichkeit, sich durch Eigenqualifikation die Zulassung zu verschaffen. Eine solche objektive Zulassungsbeschränkung

...t zu kommen.
...diese Dinge
...in Notbehelf;
...schen Instan-

...er Auffassung
...gesetzlichen
...aber gleich-
...n in Bonn und

...gsrechtlichen

...der Ausübung
...ür alle Deut-
...keit zunächst
...st. Die Be-
...ch ständiger
...erfassungsgel-
...iten. Soweit
...et hat, kann
...ich dafür auf
...erwaltungsge-
...dung aus dem
...er der thera-
...daß insoweit
...gleichzeitig,
...entlich das
...einträchtigt
...ich hier die
...keine uni-
...eidung des
...ämlich die
...erungszahl.
..., mit der
...hre lang in
...ndlung der

...Das waren
...allenfalls
...behandeln,
...n im Jahre
..., daß der
...berufliche
...daß dies
...zte bestand
...e Zulassung
...eschränkung

ist nun nicht beliebig möglich. Sie bedarf vielmehr eines Gesetzes und muß sich auf zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls stützen können.

Wenn wir uns umschauen nach einer gesetzlichen Grundlage für den Ausschluß der Psychologen aus der gesetzlichen Krankenversicherung, so stoßen wir sehr schnell auf den § 182 RVO. In der Tat sind dort die Psychologen nicht genannt. Ausdrücklich erwähnt sind ärztliche Tätigkeiten und diese werden durch Hilfspersonen im Sinne des § 122 Abs. 1 RVO unterstützt. Der Psychologe ist kein Arzt und will es auch nicht sein; er fällt also somit auch nicht unter diese Bestimmung.

Nun entscheidet sich § 182 RVO aber keineswegs für ein Ärztemonopol. Er enthält vielmehr zwei Einbruchsstellen für andere als ärztliche selbständige Heilberufler. Die eine ist die ärztliche Verschreibung eines sog. Heilmittels. Wer im Bereich der Sozialversicherung nicht zu Hause ist, wird natürlich einwenden, dies sei eine sehr hergeholte Form der Rechtsinterpretation; die Betrauung des Psychologen mit der Behandlung eines Patienten ist nach dem üblichen Sprachgebrauch nicht Anwendung eines Heilmittels. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß das Bundessozialgericht in seiner früheren Rechtsprechung bei Beschäftigungs- und Bewegungstherapeuten so argumentierte. Dabei wurde gesagt, es handle sich um Maßnahmen - ich zitiere - "die ihrer Art nach der Behandlung näher stehen als der Anwendung von Heilmitteln. Besonders wenn hohe berufliche Qualifikation als Voraussetzung für die Berufsausübung verlangt wird, erscheint es nicht sachgerecht, diese Berufsausübung entweder als Hilfeleistung zur ärztlichen Behandlung oder als eine Anwendung von Heilmitteln zu kennzeichnen. Eine notwendige Heilmaßnahme, die von einer dafür ausgebildeten, nichtärztlichen Fachkraft erbracht werden muß, kann nicht deshalb versagt werden, weil diese Heilmaßnahme keinen wesentlichen, auf sächliche Mittel bezogenen Gehalt hat. Wenn solche Heilmaßnahmen nicht als Heilmittel gekennzeichnet werden können, müssen sie jedenfalls wie solche behandelt werden."

Die Konsequenz dieser Auffassung ist, daß die Tätigkeit von Beschäftigungstherapeuten direkt in das System der Krankenversicherung einbezogen wurde. Liegt eine ärztliche Verordnung vor, müssen die Kosten für die Einschaltung eines Beschäftigungstherapeuten erstattet werden. Diese Grundsätze hat die Rechtsprechung später im Grunde vergessen und sich mit ihnen auch in den auf Psychologen bezogenen Entscheidungen nicht mehr weiter auseinandergesetzt. Trotzdem macht es deutlich, daß man sehr gut könnte, wenn man nur wollte. Und man würde dabei sogar das Ärztemonopol wahren, denn nach § 368 Abs. 2 RVO wäre natürlich eine ärztliche Anordnung notwendig.

Zweite Einbruchsstelle, die das Bundessozialgericht ablehnt, wenn auch mit, wie ich meine, unzutreffender Begründung, sind die sonstigen therapeutischen Maßnahmen, die § 182 RVO vorsieht. Der dort niedergelegte Leistungskatalog ist im Jahre 1974 ergänzt worden durch das wichtige Wörtchen "insbesondere". Das heißt, die Leistungen haben keinen abschließenden Charakter mehr, die Kassen sind auch zu weiteren notwendigen Behandlungsmaßnahmen verpflichtet. Dabei liegt es nahe, die psychologische Behandlung jedenfalls dann unter diese sonstigen Leistungen zu subsumieren, wenn man sie nicht als Anwendung eines Heilmittels qualifiziert.

Es fehlt also, um diesen ersten Punkt zusammenzufassen, an einer gesetzlichen Grundlage für den Eingriff in die Berufsfreiheit der Psychologen.

Inhaltlich würden allerdings auch dann Bedenken bestehen, wollte man die RVO so interpretieren, wie es das Bundessozialgericht tut. § 182 liefe damit auf eine objektive Zulassungsvoraussetzung hinaus. Da 90 % der Bevölkerung krankenversichert sind, bedeutet der Ausschluß aus der gesetzlichen Krankenversicherung im Grunde nichts anderes, als daß 9 von 10 Psychologen ihre selbständige Tätigkeit nicht adäquat ausüben können. Eine solche Einschränkung wäre nur zulässig zur Abwehr nachweisbarer oder höchst wahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Die Volksgesundheit stellt nun in der Tat ein solches überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, doch haben Gesetzgeber und Rechtsprechung gleichzeitig zu erkennen gegeben, daß die psychologische Tätigkeit die Volksgesundheit offensichtlich nicht gefährdet; andernfalls wäre die erleichterte Zulassung als Heilpraktiker nicht verständlich. Weder der Gesetzgeber noch eine Kasse oder eine Verwaltungsbehörde könnte ernsthaft auf die Idee kommen, im Fall des Heilpraktikergesetzes zu sagen: Psychologen sind keine Gefahr für die Volksgesundheit, sondern fördern sie, im Bereich des § 182 RVO aber den Standpunkt zu vertreten, wegen Gefährdung der Volksgesundheit würden die Psychologen aus der gesetzlichen Krankenversicherung ausgenommen. Dies wäre so widersprüchlich, daß nebenbei gesagt, auch der Gleichheitssatz verletzt wäre.

Weiter ist noch darauf hinzuweisen, daß sämtliche anderen Betätigungsformen von Psychologen entweder keinerlei Bedenken erweckt oder ausdrücklich gesetzliche Anerkennung gefunden haben. Erinnerung sei etwa an § 62 des ersten Buches des StGB, wo es ausdrücklich heißt, daß zur Klärung von Ansprüchen Versicherter nicht nur eine ärztliche, sondern auch eine psychologische Untersuchung angeordnet werden kann. Hier wird die Tätigkeit von Psychologen als selbstverständlich und nützlich für den

Versicherungsträger angesehen. Weiter gibt es eine sog. "Suchtvereinbarung" zwischen dem Bundesverband der Ortskrankenkassen und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, in der die Eignung einer Einrichtung ausdrücklich davon abhängig gemacht wird, daß qualifizierte Psychologen vorhanden sind, die einschlägige therapeutische Erfahrungen haben. Zu nennen ist schließlich eine Entscheidung des Bundessozialgerichts zu einem heilpädagogischen Kinderheim, wonach diese Einrichtung zwar kein Krankenhaus ist und damit an sich nicht unter den Leistungskatalog fällt, aber doch wie ein solches zu behandeln ist, sofern nicht nur eine ärztliche Leitung vorhanden ist, sondern auch Psychologen tätig sind, die Krankheiten von Kindern behandeln. Auch im Bereich der Krankenhäuser hat man somit keine Bedenken gegen die Tätigkeit von Psychologen. Nur wenn es um eine selbständige Tätigkeit nach Art einer Arztpraxis geht, dann sind die rechtlichen Hindernisse plötzlich unüberwindbar. Ich meine, daß diese Differenzierung keinen sachlichen Grund hat und deshalb gegen Artikel 3 Abs. 1 GG verstößt.

Man kann hinzufügen - obwohl ich dies aus Zeitgründen nicht weiter vertiefen will - daß natürlich auch Patientengrundrechte berührt sind. Wer krank ist, hat Anspruch auf die Fürsorge des Staates. Nach Artikel 2 Abs. 2 GG, der das Grundrecht auf Leben und Gesundheit garantiert, hat der Einzelne einen Anspruch darauf, daß der Staat alles in seiner Macht Stehende tut, um Gesundheitsstörungen oder -schädigungen beheben zu lassen. Eine solche Verpflichtung ist zunächst sehr abstrakt, läßt sich aber dahin konkretisieren, daß jedenfalls dort, wo eine Mangelsituation vorhanden ist, zumindest auf die Berufsgruppe zurückgegriffen werden muß, die in der Lage ist, die Unterversorgung zu beheben.

Nun wissen wir alle, daß recht haben und recht behalten nicht immer identisch sind. Man muß sich deshalb durchaus überlegen, was man eigentlich macht, wenn sich die hier skizzierte Konzeption im Ergebnis nicht durchsetzt. Ich meine, daß es zwei Möglichkeiten gibt, eine schlechtere und eine bessere. Beide führen dazu, daß die Arbeit von Psychologen in den Katalog der gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen würde. Der erste Weg ist vom Bundessozialgericht und von einer Reihe anderer Sozialgerichte gegangen worden und wird unter dem Stichwort des "Erstattungsanspruchs" abgehandelt. In Kenntnis der Tatsache, daß in vielen Bereichen eine Unterversorgung herrscht, hat die Rechtsprechung den Standpunkt vertreten, die Kassen müßten ihren Patienten, d.h. ihren Versicherten nicht nur einen, sondern möglichst mehrere Therapeuten benennen. Wird diese Pflicht verletzt, und greift der Patient zur Selbsthilfe, indem er zum Psychologen geht, dann hat er einen Kostenerstattungsanspruch gegen die Kasse. In einer ganzen Reihe von Fällen hat das

Bundessozialgericht betont, die Krankenkassen hätten ihrer Sorgfaltspflicht nicht genügt, sie wären nicht in der Lage gewesen, einen behandlungsbereiten Arzt zu benennen. Die Rechtsprechung geht hier relativ weit. Die Kassen müssen sich ihrerseits darum bemühen, die kassenärztliche Bundesvereinigung zu den nötigen Maßnahmen zu bewegen, um keine Unterversorgung eintreten zu lassen. Läßt sich eine entsprechende Einflußnahme nicht belegen, haftet die Krankenkasse auf Ersatz der Unkosten, die dem Versicherten entstanden sind. Es ist dies ein Weg, bei dem die Psychologen eine Art von Lückenbüßer sind; solange es Krankenversorgungsdefizite gibt und die Kassen keinen Therapeuten nachweisen, können die Psychologen liquidieren. Trotzdem sollte man von dieser Möglichkeit Gebrauch machen; je mehr es solche für die Kasse unangenehme Aufträge gibt, umso eher werden sie zu einer adäquaten Einigung mit den Psychologen bereit sein.

Die zweite Möglichkeit - und sie ist die sehr viel interessantere - ist die des § 122 Abs. 2 RVO. Dort ist vorgesehen, daß durch Rechtsverordnung eine Gruppe selbständiger Heilbehandler den Hilfspersonen nach § 122 Abs. 1 gleichgestellt werden kann. Die Landesgesundheitsbehörde, also letztlich das zuständige Ministerium, hat somit die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung den Kreis der Heilbehandler auszudehnen und zwar über den Kreis der Ärzte und unselbständigen Hilfspersonen nach § 122 Abs. 1 hinaus. Hier liegt nach meiner Auffassung ein sehr wichtiger Ansatzpunkt, um auch auf politischem Wege weiterzukommen. Es wäre sehr interessant, mit den Landesbehörden oder auch mit dem Bundesgesundheitsministerium über diese Frage zu diskutieren. Meines Erachtens läßt sich sogar sagen, daß die jetzigen Regelungen für die Zulassung von Psychologen nach dem Heilpraktikergesetz genau diese Funktion erfüllen, d.h. also von ihrem Gegenstand her die Integration eines bestimmten Berufsstandes in den Gesamtbereich der Heilbehandler festlegen. Das wäre im einzelnen ausdiskutieren - ich habe mich hier bewußt auf einen Überblick und einige Anregungen konzentriert. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Pulverich:

Herzlichen Dank, Herr Prof. Däubler. Wir haben in Ihrem Kurzreferat zwei Aspekte gehört, die nun Gegenstand der Diskussion der Forumsteilnehmer sein sollen, nämlich einmal die berufsrechtliche und zum anderen die sozialrechtliche Situation der Diplom-Psychologen. Ich möchte mit dem ersteren Aspekt beginnen, nämlich mit der berufsrechtlichen Situation der Diplom-Psychologen und darf zur Einleitung noch folgende Anmerkung machen:

Seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 10.