

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)0077(29)
gel. ESV zur öAnh am 15.5.2019 -
Psychotherapeutenausbildung
15.5.2019



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Univ.-Prof. Dr. Sebastian Kluckert
Professur für Öffentliches Recht

Bergische Universität Wuppertal | Univ.-Prof. Dr. Sebastian Kluckert
Gaußstraße 20 | 42119 Wuppertal

Schumpeter School of Business and Economics

Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Gesundheit
Platz der Republik 1
10117 Berlin

Raum O.12.09
Telefon +49 (0)202 439-5280 (Sekretariat)
Fax +49 (0)202 439-5289
Mail kluckert@uni-wuppertal.de
Internet www.sebastian-kluckert.de

Datum 14.05.2019

Schriftliche Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Psychotherapeutenausbildung (BT-Drucks. 19/9770)

I. Gegenstand der schriftlichen Stellungnahme

Der Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Psychotherapeutenausbildung (BT-Drucks. 19/9770) fixiert das Berufsbild des Psychotherapeuten. Den Erlass von Regelungen über die Anforderungen an das erforderliche Studium und über die psychotherapeutische Prüfung überlässt der Gesetzentwurf in § 20 des unter Art. I enthaltenen „Gesetzes über den Beruf der Psychotherapeutin und des Psychotherapeuten (Psychotherapeutengesetz – PsychThG)“ – im Folgenden: PsychThG-E – sehr weitgehend dem Verordnungsgeber. Die schriftliche Stellungnahme befasst sich mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Delegation sowie mit den Grenzen, die das Bundesministerium für Gesundheit zu beachten hat, wenn es von der in § 20 PsychThG-E enthaltenen Ermächtigung zum Erlass einer Approbationsordnung Gebrauch macht.

II. Vorbemerkungen

Das Regelungsmodell des § 20 PsychThG-E ist nicht neu, sondern findet Vorbilder in Gesetzeswerken, in denen der Bundesgesetzgeber akademische oder nicht-akademische Heilberufsbilder sowie anderweitige Berufsbilder bereits fixiert hat.

Beispiele aus dem Bereich der *akademischen* Heilberufe sind die Verordnungsermächtigungen nach § 4 Abs. 1 der Bundesärzteordnung (BÄO) und § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde (ZHG). Im Bereich der *nicht-akademischen* Heilberufe (einschließlich Heilhilfsberufe) finden sich folgende Beispiele einer dem § 20 Abs. 1 PsychThG-E ähnlichen Verordnungsermächtigung: § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Berufe in der Kranken-

pflege (KrPflG), § 9 des Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege (AltPflG), § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Beruf der Ergotherapeutin und des Ergotherapeuten (ErgThG), § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Beruf des Logopäden (LogopG), § 10 Abs. 1 des Gesetzes über den Beruf der Hebamme und des Entbindungspflegers (HebG), § 8 Abs. 1 des Gesetzes über den Beruf der Orthoptistin und des Orthoptisten (OrthoptG), § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Berufe in der Physiotherapie (MPhG), § 8 Abs. 1 des Gesetzes über technische Assistenten in der Medizin (MTAG), § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den Beruf des pharmazeutisch-technischen Assistenten (PharmTAG).

Besonderheiten ergeben sich bei § 20 PsychThG-E daraus, dass mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Psychotherapeutenausbildung (BT-Drucks. 19/9770) ein Berufsbild des Psychotherapeuten fixiert wird, bei dem der zur Approbation erforderliche Qualifikationsnachweis zwei Komponenten aufweist, und zwar (1) ein durch *Hochschulprüfung* erfolgreich abgeschlossenes konsekutives Masterstudium und (2) eine nachgelagerte *Staatsprüfung*.¹

III. Feststellung einer ausreichenden heilkundlichen Befähigung durch Approbation und Schutzpflichten von Gesetz- und Verordnungsgeber

1. Die vom Gesetzgeber erwartete Befähigung eines approbierten Psychotherapeuten wird in den Vorschriften des § 7 PsychThG-E und des § 10 PsychThG-E dargelegt. Im Studium, das die hochschulische Lehre und die berufspraktischen Einsätze umfasst (§ 9 Abs. 6 Satz 1 PsychThG-E), soll ein Psychotherapeut diejenigen Kompetenzen erwerben, die für eine eigenverantwortliche, selbständige und umfassende psychotherapeutische Versorgung von Patientinnen und Patienten aller Altersstufen und unter Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen mittels wissenschaftlich anerkannter psychotherapeutischer Verfahren erforderlich sind. Die für die psychotherapeutische Versorgung insbesondere erforderlichen und im Studium zu erlernenden Kompetenzen werden (nicht abschließend) in § 7 Abs. 3 PsychThG-E dargelegt. In der in § 10 geregelten staatlichen Prüfung soll die Befähigung des Absolventen zur praktischen Anwendung des im Studium vermittelten Wissens überprüft werden.

Der parlamentarische Gesetzgeber beschränkt sich damit – den unveränderten Erlass des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs unterstellt – auf die Formulierung von Ausbildungszielen. Die Auswahl der Wege zur Erreichung der gesetzten Ziele überlässt der Gesetzgeber – dem Vorbild anderer Heilberufsgesetze folgend – fast ausschließlich dem mit einer Einschätzungsprärogative ausgestatteten Verordnungsgeber. Ob die in der Approbationsordnung geregelten Mindestanforderungen und Prüfungsregelungen geeignet sind, um die vom parlamentarischen Gesetzgeber formulierten hehren Ausbildungsziele zu erreichen, dürfte jedoch in der Rechtsanwendungspraxis kaum eine Rolle mehr spielen. Der parlamentarische Gesetzgeber ist jedoch befugt, von ihm als fehlerhaft erachtete Einschätzungen des Verordnungsgebers zu korrigieren.

¹ Bisher ist eine Ausbildung und staatliche Prüfung erforderlich, die dem erfolgreich abgeschlossenen Studium der Psychologie nachfolgt (§ 2 Abs. 1 Nr. 2, § 5 Abs. 2 PsychThG).

2. Bei der Fixierung von Heilberufen und der Regelung von Qualifikationen, welche für die Ausübung des jeweiligen Heilberufs erforderlich sind, hat der Gesetzgeber grundrechtliche Schutzpflichten zu beachten, die gegenüber den Patienten bestehen. Aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) folgt die „Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren“.² Wird diese Schutzpflicht verletzt, so liegt darin zugleich eine Verletzung des betreffenden Grundrechts, gegen die sich der Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen kann.³

Allerdings ist ein konkret gebotenes und ggf. im PsychThG-E in Verbindung mit der Approbationsordnung unterschrittenes *materielles Mindestniveau* für die Qualifikation von Psychotherapeuten nur sehr schwierig aus dem Grundgesetz abzuleiten: „Aus einer grundrechtlichen Schutzpflicht folgt in der Regel [...] keine bestimmte Handlungsvorgabe. Die zuständigen staatlichen Organe, insbesondere der Gesetzgeber, haben vielmehr zunächst in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie sie ihre Schutzpflichten erfüllen. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. Dabei kommt ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Das Bundesverfassungsgericht kann die Verletzung einer solchen Schutzpflicht nur feststellen, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.⁴

Daraus folgt, dass eine Verletzung des Untermaßverbots erst dann feststellbar wird, wenn die gesetzlichen Regelungen (über Dauer, Struktur und Durchführung des Studiums und/oder die in der Approbationsordnung enthaltenen Regelungen über die inhaltlichen Mindestanforderungen des Studiums oder über die staatliche Prüfung) sich mit Blick auf die Komplexität und Anspruchshöhe der mit einer Psychotherapie regelmäßig verbundenen Aufgaben als völlig unzulänglich erwiesen, um Patienten vor den gesundheitlichen Gefahren zu schützen, die von einer Behandlung durch nicht ausreichend qualifizierte Personen ausgehen.

Verwirklicht sich jedoch ein vom parlamentarischen Gesetzgeber verfolgtes Schutzkonzept – wie im Falle des PsychThG-E – überhaupt erst im Zusammenspiel mit einer notwendigen Rechtsetzung des Ordnungsgebers, lassen sich aus der grundrechtlichen Schutzpflicht aber Überwachungs- und Beobachtungspflichten ableiten. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Kammerbeschluss vom 2.7.2018 (1 BvR 612/12) festgestellt, dass aus der Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch Überwachungs- und Beobachtungspflichten des Gesetzgebers folgen, die in eine Nachbesserungspflicht münden können.⁵ Solche prozeduralen Anforderungen an den Gesetzgeber kompensieren die Schwierigkeit, das verfassungsrechtlich gebotene Schutzniveau anhand materieller Kriterien zu bestimmen.⁶

² BVerfG (Kammerbeschluss), NVwZ 1997, 158.

³ BVerfGE 77, 170 (214).

⁴ BVerfGE 125, 39 (78 f.).

⁵ BVerfG (Kammerbeschluss), NVwZ 2018, 1555 (1557 Rn. 42).

⁶ Vgl. BVerfGE 130, 263 (301 f.) zur Besoldungshöhe.

Der parlamentarische Gesetzgeber wird daher zu beobachten haben, ob die Approbationsordnung das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der Patienten ausreichend zu sichern vermag. Idealerweise erfolgt dies bereits durch Vorlage des fertigen Verordnungsentwurfs im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, da erst in der Gesamtschau beurteilt werden kann, ob die Erreichung der in § 7 PsychThG-E und § 10 PsychThG-E beschriebenen Ausbildungsziele realistisch ist. Wenn der Gesetzgeber dagegen die Regelungen der später zu erlassenden Rechtsverordnung gar nicht kennt, ist er nachfolgend verpflichtet, die Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob seine Prämissen (vgl. insb. § 7 Abs. 3 PsychThG-E) auch vor der Wirklichkeit Bestand haben.

IV. Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grenzen der in § 20 PsychThG-E enthaltenen Ermächtigung zum Erlass einer Approbationsordnung

Grenzen ergeben sich für den Rechtsverordnungsgeber vor allem aus den Gesetzgebungskompetenzen der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG), der aus der Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen abgeleiteten Hochschulautonomie (Art. 5 Abs. 3 GG), dem Grundrecht der Berufsfreiheit der Studierenden (Art. 12 Abs. 1 GG), aus dem Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung selbst (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie daraus, dass das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber in Gestalt eines Parlamentsvorbehalts verpflichten, im Bereich der Grundrechtsausübung die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Darüber hinaus darf der Ordnungsgeber nicht zulassen, dass das aus der Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Patienten (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) abzuleitende Untermaßverbot verletzt wird.

1. Gesetzgebungskompetenz und Grundrechte

a) Die Regelung von Studieninhalten und Hochschulprüfungen steht in einem Spannungsverhältnis zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Hochschulwesen (Art. 70 Abs. 1 GG). Allerdings hat der Bund seinerseits hinsichtlich der Heilberufe eine auf das Zulassungswesen beschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Der Begriff der Zulassung umfasst Vorschriften, die sich auf die Erteilung, Zurücknahme und den Verlust einer Approbation oder auf die Befugnis zur Ausübung des jeweiligen Heilberufs beziehen.⁷ Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG gewährt jedoch nicht die Kompetenz, die Ausbildung vollumfänglich zu regeln. Die Substanz des Ausbildungsrechts ist nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern vorbehalten.⁸ Unmittelbar zulassungsrelevant – und damit bundeskompetenzgemäß – ist aber die Regelung von Mindeststandards. So ist es dem für die Zulassung zuständigen Bund nicht verwehrt, überhaupt Anforderungen an die Ausbildung zu stellen, um so die das Berufsbild bestimmenden Qualitätsstandards zu bestimmen und damit zu vereinheitlichen. Die Sicherstellung eines fachlichen Niveaus der Berufsangehörigen gehört zur „Zulassung“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Dazu rechnet das Bundesverfassungsgericht Vorschriften über den Inhalt und die Dauer der Ausbildung, die Eignung von Ausbildern

⁷ OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 29.4.2015 – 3 M 69/15, juris Rn. 7; C. Degenhart, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 86 m.w.N.

⁸ BVerfGE 106, 62 (131).

und Ausbildungsstätten sowie die Verordnungsermächtigung zum Erlass von Ausbildungs- und Prüfungsregelungen.⁹

b) Das vorstehend beschriebene formell-rechtliche (kompetenzielle) Spannungsverhältnis bildet sich auf materiell-rechtlicher Ebene in strukturell ähnlicher Weise ab. Art. 5 Abs. 3 GG begründet ein Recht der wissenschaftlichen Hochschulen auf akademische Selbstverwaltung und entsprechende Satzungsautonomie in dem auf Wissenschaft, Forschung und Lehre unmittelbar bezogenen Kernbereich. Hierzu zählen die Gestaltung des Angebots und Inhalts sowie der Planung, Organisation und Durchführung der Lehre.¹⁰ Dennoch verlangt das Grundgesetz nicht, den Hochschulen bei der Ausgestaltung der Studiengänge völlige Autonomie zu gewähren. Die Hochschulen dienen nicht nur der Pflege der Wissenschaft, sondern haben auch die Funktion, Ausbildungsstätten für bestimmte Berufe zu sein.¹¹ Sie dienen in dieser Beziehung der Verwirklichung der von Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Berufsfreiheit der Studierenden.¹² Die Hochschulen sind deshalb verpflichtet, diejenige Lehre anzubieten, die die Studierenden benötigen, um ihr Ausbildungsziel zu erreichen.¹³ Sofern Parlament und Verordnungsgeber befugt sind, Ausbildungsregelungen zu erlassen, müssen die Hochschulen folglich ein dementsprechendes Studium gewährleisten. Dass solche Ausbildungsregelungen auch „von außen“ an die Hochschulen herangetragen werden dürfen und nicht von vornherein exklusiv innerhalb ihrer autonomen Satzungsgewalt verbleiben, ergibt sich bereits aus denjenigen Bestimmungen des Grundgesetzes, die dem (weitgehend keine eigenen Hochschulen unterhaltenden) Bund die Kompetenz zur Regelung der Ausbildung zu akademischen Berufen verleihen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 19 GG). Andernfalls würde die Hochschulautonomie diese Kompetenztitel völlig unterlaufen.

c) Regelungen über Ausbildung, Prüfung und Zulassung zu (Heil-)Berufen greifen in die Berufsfreiheit der Studierenden ein. Es handelt sich regelmäßig um Berufsausübungsregelungen, teilweise auch um subjektive Berufswahlregelungen. Die Verhältnismäßigkeit solcher staatlichen Eingriffe setzt zunächst die Verfolgung eines legitimen Zwecks voraus, wobei dieser Zweck bei subjektiven Berufswahlregelungen nicht bereits in der Verfolgung von Gemeinwohlbelangen, sondern nur im Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter gesehen wird.¹⁴ Der Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Psychotherapeutenausbildung verfolgt das Ziel „Patientinnen und Patienten, die einer psychotherapeutischen Behandlung bedürfen, eine qualifizierte, patientenorientierte, bedarfsgerechte und flächendeckende psychotherapeutische Versorgung auf dem aktuellen Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Verfügung zu stellen“¹⁵ und aktiviert damit den Schutz der Volksgesundheit – einem (überragend) wichtigen Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz auch Berufswahlregelungen zulässig sein können.¹⁶ Prüfungsspezifische Regelungen verfolgen darüber hinaus regelmäßig die Gewährleistungen der

⁹ Vgl. BVerfGE 106, 62 (131); ferner BVerwGE 61, 169 (174 f.).

¹⁰ OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 29.4.2015 – 3 M 69/15, juris Rn. 15.

¹¹ BVerfG (Kammerbeschluss), NVwZ 2015, 1444 Rn. 18.

¹² BVerfGE (Kammerbeschluss), NVwZ 2008, 33; BVerwG, NVwZ-RR 2013, 413 (415 Rn. 25).

¹³ BVerwG, NVwZ-RR 2013, 413 (415 Rn. 26); vgl. S. Kluckert, DÖV 2008, 905 (908).

¹⁴ BVerfGE 117, 126 (138); 123, 186 (238 f.).

¹⁵ BT-Drucks. 19/9770, S. 1

¹⁶ BVerfGE 80, 1 (21).

im Prüfungswesen verfassungsrechtlich verbürgten Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG). Um gegenüber den Studierenden gerechtfertigt zu sein, müssen alle ausbildungs-, prüfungs- und zulassungsrelevanten Regelungen zudem zur Zielerreichung geeignet, ferner erforderlich und angemessen sein.

d) Aus dem Dreieck von Gesetzgebungskompetenz der Länder, Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen sowie Berufsfreiheit der Studierenden ergeben sich allgemeine Maßgaben, die der Ordnungsgeber bei der Ausgestaltung von Hochschulstudium und -prüfung im Wege der Approbationsordnung zu beachten hat, um einen Verfassungsverstoß zu vermeiden:

Der Ordnungsgeber ist gehalten, seine Regelungen im Wesentlichen als Mindeststandard auszugestalten. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung vom 24.10.2002 (2 BvF 1/01) zum Altenpflegegesetz, in der es das aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erwachsene kompetenzrechtliche Spannungsverhältnis zwischen der Bundeskompetenz für die Zulassung zu Heilberufen (hier: Altenpfleger) und der Länderkompetenz für das Berufsausbildungswesen ausgeleuchtet hat, formuliert: „Die Substanz des Ausbildungsrechts muss zwar den Ländern vorbehalten bleiben, die Regelung von Mindeststandards ist hingegen noch unmittelbar zulassungsrelevant und damit kompetenzgemäß.“¹⁷ Damit übereinstimmend spricht auch die Verordnungsermächtigung des § 20 Abs. 1 Satz 1 PsychThG-E nur von „Mindestanforderungen an das Studium einschließlich der Inhalte der hochschulischen Lehre sowie der berufspraktischen Einsätze“. Als Reflex aus dieser eigentlich das Verhältnis von Bund und Ländern betreffenden kompetenziellen Begrenzung des Bundes müssen die Hochschulen im Rahmen der autonomen abrundenden Ausgestaltung des Studiums für die Vergabe „ihres“ Hochschulabschlusses grundsätzlich auch mehr verlangen dürfen. Hinzu kommt Folgendes: Anders als die in der Entscheidung zum Altenpflegegesetz einschlägigen Ausbildungseinrichtungen oder die Staatsprüfungen abnehmenden Stellen können sich die Universitäten auf das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) berufen, wenn es um die Gestaltung des Angebots und Inhalts sowie der Planung, Organisation und Durchführung der Lehre geht¹⁸. Dies verstärkt den Druck auf den Bundesgesetzgeber, sich bei der Fixierung akademischer Heilsberufsbilder auf die Lehre betreffende Mindeststandards zu beschränken. Diese Mindeststandards können wegen der gegenüber den Patienten bestehenden Schutzpflicht zu Gunsten von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), deren Erfüllung im Einzelnen weitgehend Sache des Gesetz- und Ordnungsgebers ist, auf hohem Niveau angesiedelt sein.

2. Parlamentsvorbehalt

Der Deutsche Bundestag gewährt der Bundesregierung mit Verordnungsermächtigungen nach dem Vorbild von § 4 BÄO, § 3 ZHG und § 20 PsychThG-E (hier den unveränderten Erlass des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs unterstellt) weitreichende Spielräume bei der Umsetzung des jeweiligen berufsfixierenden Gesetzes.¹⁹ Die das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip konkretisierende Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts

¹⁷ BVerfGE 106, 62 (131).

¹⁸ OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 29.4.2015 – 3 M 69/15, juris Rn. 15.

¹⁹ Vgl. bereits oben sub III. 1.

besagt in ihrer Kurzfassung, dass der parlamentarische Gesetzgeber gehalten ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.²⁰ Hierbei geht es u.a. darum, in welchem Ausmaß der parlamentarische Gesetzgeber seine sachgegenständlichen Rechtsetzungsbefugnisse anderen Normgebern überlassen bzw. an sie delegieren darf.

Zwar ließe sich vertreten, dass alle vorstehenden Bestimmungen, eine zu weitgehende Delegation von Regelungsbefugnissen auf den Ordnungsgeber enthalten. Die gegenteilige Ansicht kann sich jedoch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützen. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht die dem § 20 PsychthG-E vergleichbare Regelung des § 4 BÄO in seinem Beschluss vom 14.3.1989 (1 BvR 1033/82, 1 BvR 174/84) für verfassungsgemäß erklärt.²¹ Eine ausdrückliche Bestätigung dieser Entscheidung findet sich im Beschluss vom 17.4.1991 (1 BvR 1529/84, 1 BvR 138/87).²² Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.10.2002 (2 BvF 1/01) kann eine mittelbare Bestätigung der materiellen Zulässigkeit der in § 9 Abs. 1 AltPflG enthaltenen Delegation entnommen werden, auch wenn die Ausführungen des Gerichts nur zur formellen Rechtmäßigkeit (Gesetzgebungskompetenz) erfolgt sind.²³

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Parlamentsvorbehalt setzt den eingangs genannten Ermächtigungen keine spürbaren Delegationsgrenzen; vielmehr hat das Gericht die hinsichtlich Studium und Prüfung an Totaldelegation grenzende Praxis ausdrücklich bestätigt. Der Ordnungsgeber entscheidet damit letztendlich selbst, wie weit der Bund in den Kompetenzraum der Länder eindringt, die Autonomie der Hochschulen reduziert und wie gewichtig die Eingriffe in die Berufsfreiheit der Studierenden ausfallen. Es liegt daher weitgehend im Verantwortungsbereich der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ob sie im Vertrauen auf eine in ihrem Sinne ausfallende Rechtsverordnung ihre Regelungsbefugnisse so weitgehend auf den Ordnungsgeber delegieren möchten. Allerdings trifft den Deutschen Bundestag zumindest aus der grundrechtlichen Schutzpflicht gegenüber den Patienten eine Beobachtungs- und Überwachungspflicht hinsichtlich der Frage, ob die Regelungen der Approbationsordnung in der Gesamtschau mit dem Gesetz ein nach seiner Einschätzung akzeptables Schutzniveau erreichen.

3. Grenzen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Parlamentsgesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmen. Allerdings müssen sich die gesetzlichen Vorgaben nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm ergeben; es genügt, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes.²⁴

²⁰ S. Kluckert, *Zuwendung und Gesetz*, 2018, S. 110 m.w.N.

²¹ BVerfGE 80, 1 (20 ff.); vgl. auch bereits BVerfGE 62, 203 (212).

²² BVerfGE 85, 59 (60 f.).

²³ BVerfGE 106, 62 (162 f.).

²⁴ BVerfGE 19, 17 (30); 58, 257 (277); 62, 203 (210); 80, 1 (20 f.).

Die Regelungsgegenstände der vorgesehenen Rechtsverordnung werden in § 20 Abs. 1 Satz 1 PsychThG-E hinreichend bestimmt. Der *Inhalt* der zur erlassenen Approbationsordnung betrifft Anforderungen und Inhalt des in § 9 PsychThG-E umrissenen Psychotherapie-Studiums einschließlich der berufspraktischen Einsätze sowie ferner das „Nähere“ (Inhalte und Verfahren) der psychotherapeutischen Prüfung nach § 10 PsychThG-E. Aus der Nichterwähnung der Prüfung im Zusammenhang mit dem Studium nach § 9 ergibt sich, dass die Approbationsordnung keine Regelungen für die universitären Prüfungen (z.B. Prüfungsformen, Notenregelungen, Anzahl der zulässigen Wiederholungsversuche, Folgen von Täuschungsversuchen) enthalten darf. Das dies so gewollt ist, wird auch in der Gesetzentwurfsbegründung zu § 10 deutlich, in welcher die Erforderlichkeit der neben die Hochschulprüfung tretenden Staatsprüfung dargelegt wird.²⁵

Der *Zweck* der Verordnung ist – sofern es um das Studium geht – in § 7 Abs. 1 PsychThG-E bestimmt. Das durch die Verordnung näher auszugestaltende Studium soll sicherstellen, dass der Psychotherapeut die grundlegenden personalen, fachlich-methodischen, sozialen und umsetzungsorientierten Kompetenzen, Fähigkeiten und Fertigkeiten erwirbt, die entsprechend dem allgemeinen Stand psychotherapiewissenschaftlicher, psychologischer, pädagogischer, medizinischer und weiterer bezugswissenschaftlicher Erkenntnisse für eine eigenverantwortliche, selbständige und umfassende psychotherapeutische Versorgung von Patientinnen und Patienten aller Altersstufen und unter Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen mittels wissenschaftlich anerkannter psychotherapeutischer Verfahren erforderlich sind. Weitere Befähigungsziele und damit Konkretisierungen des Zwecks der Approbationsordnung hat der parlamentarische Gesetzgeber – den unveränderten Erlass des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs unterstellt – hinsichtlich des Studiums in § 7 Abs. 3 PsychThG-E in ausreichendem Maße vorgenommen.

Zum *Ausmaß* der Ermächtigung enthält das PsychThG-E keine ins Einzelne gehenden Angaben. Ausdrücklich wird das Ausmaß hinsichtlich der zulässigen Regelungen über das Hochschulstudium, in Einklang mit dem Verfassungsrecht²⁶, aber auf „Mindestanforderungen“ begrenzt. Das Bundesverfassungsgericht hat die ähnliche Vorschrift des § 4 BÄO als verfassungsgemäß bewertet, wobei die Ausführungen sich auf den Erlass von Prüfungsregelungen durch den Ordnungsgeber beziehen. Mit Blick auf die im Vergleich zur BÄO detaillierter beschriebenen Anforderungen an das Studium dürfte auf der Grundlage der vorstehend genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts das Ausmaß der Ermächtigung des § 20 PsychThG-E durch Auslegung bestimmbar sein, was für Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausreicht.

V. Zulässigkeit von Hochschulstudium und Hochschulprüfung betreffenden Detailregelungen

1. Der Rechtsverordnungsgeber ist nicht gehindert, in einzelnen das Hochschulstudium betreffenden Fragen auch Details vorzugeben (vgl. z.B. die Regelung der Seminargruppengröße in § 2 Abs. 4 Satz 5 der Approbationsordnung für Ärzte). Die Detailregelung einzelner

²⁵25 Vgl. BT-Drucks. 19/9770, S. 53 f.

²⁶26 Siehe oben sub IV. I. d).

hochschulausbildungsrechtlicher Gegenstände durch den Bund ist aber nur dann kompetenzgemäß, wenn die „in Rede stehende Regelung der Ausbildungsgestaltung und -organisation heilberufsspezifischer Natur ist [...]. Spezifisch in diesem Sinne sind solche Regelungen, die speziell der Sicherstellung des Erreichens der festgelegten Fähigkeiten dienen und hierfür erforderlich sind.“²⁷ Detailregelungen setzen folglich – zumindest im Rechtsstreit – eine entsprechend tragfähige Begründung voraus. Bei Darlegung der heilberufsspezifischen Erfordernisse darf auch der Detaillierungsgrad hoch sein. So konnte die vorstehend beispielhaft erwähnte Regelung einer kleinen Seminargruppengröße damit gerechtfertigt werden, dass das Ziel einer vertieften patientenbezogenen Lehre im vorklinischen Medizin-Studium bei zu großen Gruppengrößen – unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers – nicht zu erreichen ist.²⁸

Bei detaillierter Regelung von vielen verschiedenen Einzelpunkten muss jedoch die Gesamtbetrachtung der Approbationsordnung noch die Auslegung zulassen, dass es sich insgesamt um die bundesrechtliche Regelung eines ausbildungsbezogenen Mindeststandards (ggf. auf hohem Niveau) handelt.

2. Unter den vorstehenden Prämissen wäre es verfassungsrechtlich wohl nicht ausgeschlossen, dass der Bund auch solche Maßgaben regelt, welche die Hochschulen bei der Bachelor- und Masterprüfung zu beachten haben. Dies bedarf jedoch keiner Vertiefung. § 20 Abs. 1 Satz 1 PsychThG-E ermächtigt nur dazu, in der Rechtsverordnung das „Nähere über die psychotherapeutische Prüfung nach § 10“ zu regeln und klammert die hochschulinternen Prüfungen gerade aus.²⁹

gez. Univ.-Prof. Dr. Sebastian Kluckert

²⁷ OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 29.4.2015 – 3 M 69/15, juris Rn. 10.

²⁸ OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 29.4.2015 – 3 M 69/15, juris Rn. 10 f.;

²⁹ Siehe oben sub IV. 3.