

59/SN-218/ME

Amt der Tiroler Landesregierung

Präs. Abt. II - 1246/11

An das
Bundeskanzleramt
Sektion VI

Radetzkystraße 2
1031 Wien

A-6010 Innsbruck, am 19. Juli 1989

Tel.: 052 22 / 28 701, Durchwahl Klappe 157

Sachbearbeiter: Dr. Unterlechner

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	92 GE/9
Datum:	27. JULI 1989
Verteilt	28. Juli 1989 Hölzl

Betreff: Entwurf eines Psychologengesetzes;
Stellungnahme

Dr. Dösch-Harami

Zu Zahl 61.103/15-VI/13/89 vom 19. Mai 1989

Die Tiroler Landesregierung nimmt auf Grund ihres Beschlusses vom 18. Juli 1989 zum übersandten Entwurf eines Psychologengesetzes sowie einer Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes, der Gewerbeordnung 1973, des Strafgesetzbuches und des Bundesministeriengesetzes 1986 wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

1. Das Interesse der Länder wird vor allem durch die im Art. II des Entwurfs vorgesehene Verfassungsbestimmung berührt.

Nach dieser Verfassungsbestimmung sollten die "Angelegenhkeiten der zur Ausübung des psychologischen Berufes berechtigten Personen" in den Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG eingefügt und somit Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung werden.

- 2 -

Nach den Erläuterungen (S. 32) sollte die Kompetenz des Bundes zu einer einheitlichen Regelung dieser Angelegenheiten in Gesetzgebung und Vollziehung ausdrücklich verfassungsrechtlich sichergestellt werden. Ein Eingriff in bestehende Landesgesetze, etwa in Regelungen über die psychologische Begutachtung und ähnliches, wird nicht gesehen, da sich diese Vorschriften kompetenzrechtlich gesehen ohnedies als Auswirkungen der die Sachmaterie erfassenden Adhäsionskompetenz der Länder darstellen würden.

Die ausdrückliche Eingliederung in den Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG sei systematisch und sachlich durch das ausgeprägte Naheverhältnis der psychologischen Berufsausübung zu den Aufgaben der allgemeinen Gesundheitsobsorge für die Bevölkerung gerechtfertigt. Sie geht aber auf Grund der umfassenden Regelung sämtlicher Gebiete der psychologischen Berufsausübung über dieses Naheverhältnis hinaus, sodaß eine eigenständige Anführung dieser Angelegenheiten im Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG erforderlich sei.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht sind die Regelungsbereiche der psychologischen Berufsausübung (§§ 1 ff.) sowie der Berufsorganisation (§§ 15 ff.) im Entwurf getrennt zu beurteilen.

Die Angelegenheiten der Psychologie oder der Psychologen sind in den Art. 10 bis 12 B-VG nicht ausdrücklich genannt. Das Fehlen der ausdrücklichen Erwähnung einer Angelegenheit hat zwar nicht unmittelbar dessen Unterstellung unter den allgemeinen (Subsidiaritäts)Tatbestand des Art. 15 Abs. 1 B-VG zur Folge. Ein Lebenssachverhalt kann durchaus unter

- 3 -

verschiedenen Gesichtspunkten, nach denen teils die Zuständigkeit des Bundes, teils die Zuständigkeit der Länder gegeben ist, geregelt werden.

Als Kompetenztatbestände des Bundes kommen etwa "Gesundheitswesen" (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) oder die "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B-VG) in Betracht. Nach Stadler (Die Rechtsstellung der Psychologen, ÖJZ., 1977, S. 623 ff., hier S. 629) dürfte eine ausschließlich auf den Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" gestützte bundesgesetzliche Regelung des Berufsausübungsrechtes der Psychologen nicht verfassungskonform sein, da es eben wichtige Bereiche der Psychologie und zahlreiche Psychologen gibt, die nicht Grenzgebiete zur Medizin betreuen.

Eine Bundeszuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung für ein Berufsgesetz für Psychologen kann angenommen werden, soweit diese

- a) "gewerbsmäßig" tätig sind, unabhängig von der Zurechnung ihrer konkreten Tätigkeit zum "Gesundheitswesen" oder nicht,
- b) unselbständig tätig sind, wenn deren Tätigkeit die psychische Gesundheit (wobei unter Gesundheit ein Zustand vollkommenen physischen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht bloß das Fehlen von Krankheiten oder Gebrechen verstanden wird) betrifft.

- 4 -

Im übrigen würde die gesetzliche Regelung der psychologischen Tätigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen, sofern nicht auch der Kompetenzstatus bestand "Jugendfürsorge" (Art. 12 Abs. 1 Z. 2 B-VG) in Frage kommt, bei dem die Grundsatzgesetzgebung beim Bund, die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung bei den Ländern liegen (Stadler, a.a.O., S. 630).

Nach § 323 e Abs. 1 der Gewerbeordnung 1973, BGBl.Nr. 50/1974, in der Fassung der Gewerberechtsnovelle 1988, BGBl.Nr. 399, unterliegen der Konzessionspflicht die Beratung und die Betreuung von Menschen, insbesondere im Zusammenhang mit Persönlichkeitsproblemen, Ehe- und Familienproblemen, Erziehungsproblemen, Berufsproblemen und sexuellen Problemen.

Nach Abs. 2 leg.cit., der nach dem Entwurf (Art. III) wieder aufgehoben werden soll, gehören zu den gemäß Abs. 1 konzessionspflichtigen Tätigkeiten auch die psychologische Beratung mit Ausnahme der Psychotherapie. Die im § 323 e Abs. 1 der Gewerbeordnung 1973 angeführten Tätigkeiten bleiben, soweit es sich nicht um psychologische Beratung handelt, weiter als konzessioniertes Gewerbe bestehen (siehe auch Erläuterungen S. 34).

Nach Stadler (a.a.O., S. 630) - der übersandte Entwurf lehnt sich offensichtlich, wie auch aus den Erläuterungen hervorgeht, dieser Auffassung an - würde es aber bei einem Psychologengesetz sachlich gerechtfertigt sein, eine volle Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung zu begründen, da zweifellos eine Beziehung zum Gesundheitswesen in fast allen Bereichen psychologischer Tätigkeit gegeben ist und ein

- 5 -

Berufsausübungsrecht nur der im Gesundheitswesen tätigen Psychologen ebenso wie eine Differenzierung der Regelungen nach Bundes- und Landeskompaktenzen in zehn "Psychologengesetzen" für Österreich weder sachadäquat ist, noch rechtspolitisch erwünscht sein kann. Durch eine derartige Kompetenzbestimmung würde nicht in die bestehenden Landesgesetze über die psychologische Begutachtung und ähnlichem eingegriffen werden, da diese kompetenzrechtlich zweifellos der Sachmatie zuzuzählen sei.

Der Begriff "Psychologe" und die Vorstellung über seine Tätigkeit haben zweifellos eine internationale Dimension. Sie erfahren sicherlich nicht eine Einschränkung nur auf ein bestimmtes Gebiet wie etwa eines Bundeslandes. Insofern besteht in der Tat eine gewisse sachliche Rechtfertigung für eine einheitliche Regelung. Es kann auch den Ausführungen zugestimmt werden, daß der Landesgesetzgeber innerhalb seines Regelungsbereiches bestimmen kann, wann er die Einholung eines psychologischen Gutachtens und dergleichen für notwendig erachtet. Trotzdem wird seine Regelungsbefugnis entscheidend eingeschränkt. Nach der geltenden Rechtslage könnte der Landesgesetzgeber auch bestimmen, welche Voraussetzungen der Begutachter aufweisen muß. Er könnte es als ausreichend ansehen, daß jemand auf Grund seiner Erfahrung für Tätigkeiten im Sinne des § 1 des Entwurfes etwa in einer Angelegenheit des Kindergartenwesens als geeignet angesehen wird.

Gegen die im Entwurf vorgesehenen berufsorganisatorischen Vorschriften bestehen keine grundsätzlichen kompetenzrechtlichen Bedenken. Diese dürften durch Art. 10 Abs. 1 Z. 8

- 6 -

"Einrichtung beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet" gedeckt sein. Einzuwenden ist freilich, daß es im Ermessen des Gesetzgebers liegt, ob er den oben angeführten Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B-VG in Anspruch nimmt und die berufliche Vertretung zentralisiert oder eine solche nach Art. 11 Abs. 1 Z. 2 B-VG auch auf Länderebene einrichtet. In diesem Zusammenhang darf auf die Ärztekammer in den Bundesländern (§§ 38 ff. des Ärztegesetzes 1984, BGBI.Nr. 373) und die Landeskammern der Tierärzte (§ 29 Abs. 2 des Tierärztegesetzes, BGBI.Nr. 16/1975) verwiesen werden. Warum die Voraussetzungen für eine berufliche Vertretung der Psychologen in den Ländern nicht vorliegen sollte, ist nicht erkennbar. Zum mindest könnten geschäftsstellenähnlich dem § 1 Abs. 1 des Apothekerkammerge setzes, BGBI.Nr. 152/1947, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBI.Nr. 54/1989, eingerichtet werden.

Zusammenfassend ist zu der im Art. II des Entwurfes vorgesehenen Verfassungsbestimmung festzustellen, daß ihr eine gewisse sachliche Rechtfertigung nicht abgesehen werden kann. Der vorgesehenen Änderung der Kompetenzverteilung kann aber nur zugestimmt werden, wenn den Ländern in den Verhandlungen über Verwirklichung des Forderungskataloges der Bundesländer 1985 ein entsprechender Ausgleich zugestanden wird.

- 7 -

2. Nach den §§ 6 Abs. 3, 7 Abs. 3 und 4 und 8 Abs. 4 des Entwurfes hat der Berufsverband Österreichischer Psychologen im übertragenen Wirkungsbereich (nicht ausdrücklich angeführt im § 7 Abs. 3 und 4) Bescheide zu erlassen, gegen die Berufung an den Landeshauptmann erhoben werden kann (§§ 6 Abs. 8, 7 Abs. 5 und 8 Abs. 5 leg.cit.). Dem Berufsverband Österreichischer Psychologen käme somit Behördenqualität zu. Grundsätzlich ist es nach der Bundesverfassung dem zuständigen Gesetzgeber nicht verwehrt, durch einfaches Gesetz Selbstverwaltungskörpern staatliche Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich zuzuweisen (VfSlg. 2500/1953). Nach dem Entwurf ist aber eine Berufung einer zu errichtenden Sonderbehörde des Bundes an den Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung vorgesehen.

Es handelt sich daher um einen Anwendungsfall nach Art. 102 Abs. 1 zweiter Satz B-VG; demnach ist eine Zustimmung der beteiligten Länder vor der Kundmachung erforderlich.

3. Aus grundsätzlichen föderalistischen Überlegungen bestehen auch Bedenken gegen die im § 6 Abs. 8 (auf diese Vorschrift wird auch des öfteren verwiesen) des Entwurfes vorgesehene Vorlagepflicht an den Bundeskanzler. Zwar ist eine solche Verpflichtung zur Vorlage von Entscheidungen an den Bundesminister, der an den Verwaltungsgerichtshof Beschwerde erheben kann, der Rechtsordnung nicht fremd (vgl. § 170 Abs. 8 des Forstgesetzes 1975, BGBI.Nr. 440, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBI.Nr. 576/1987). In der in Rede stehenden Vor-

- 8 -

schrift könnte aber doch ein gewisses Mißtrauen gegenüber dem Landeshauptmann gesehen werden. Diesem wird unterstellt, daß er gesetzwidrig entscheiden könnte. Dieser Eindruck wird in den Erläuterungen (S. 20) bestätigt, wenn es heißt: "Um bei Berufungsentscheidungen der Landeshauptmänner eine objektive Kontrolle nach deren Gesetzmäßigkeit zu ermöglichen, ist ein Beschwerderecht des Bundeskanzlers an den Verwaltungsgerichtshof gemäß Art. 131 Abs. 2 B-VG vorgesehen." Solche Kontrolleinrichtungen zeigen von einem starken Mißtrauen gegenüber den Verwaltungsbehörden in den Ländern und bewirken eine zentralistische "Überkontrolle".

4. Der Entwurf sieht neben einem Psychologengesetz auch Änderungen des B-VG, der Gewerbeordnung 1973, des Strafgesetzbuches und des Bundesministeriengesetzes 1986 vor. Gegen "Sammel-Änderungsgesetze" bestehen ganz allgemein aus legistischer Sicht Bedenken (vgl. Schäffer, Rationalisierung der Gesetzgebung, in: Schäffer (Hrsg.) Theorie der Rechtssetzung, 1988, S. 222). Die Auffindbarkeit so bedeutender und an einen breiten Kreis gerichteter Vorschriften wie des Bundes-Verfassungsgesetzes, des Strafgesetzbuches oder der Gewerbordnung durch eine solche verpönte Rechtssetzungstechnik zu erschweren, muß mit Entschiedenheit abgelehnt werden.

II. Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

Nach den Erläuterungen (S. 15) tritt nach Abs. 3 die Ausübung

- 9 -

des psychologischen Berufes neben anderen Berufen, die ebenfalls Tätigkeiten auf dem genannten Gebiet entfalten. Im wesentlichen unterscheidet sich die Tätigkeit nach dieser Vorschrift vom Abs. 2 dadurch, daß hier keine individuelle psychologische Behandlung durchgeführt wird. Es mag dahingestellt bleiben, ob nur persönliche Behandlungen unmittelbare Folgen auszuüben vermögen, oder ob nicht auch allgemeine Handlungen (z.B. Organisations- oder Werbemodelle) sich direkt auf eine Person auswirken können. Es würde wohl eine Formulierung ausreichend sein, die klar ausdrückt, daß es sich nicht um eine persönliche Behandlung handelt.

Zu § 3:

In Abs. 1 Z. 3 sollte der Begriff der "Vertrauenswürdigkeit" durch den in der Rechtsordnung üblicheren Begriff der "Verlässlichkeit" ersetzt werden. Auf so unterschiedliche Regelungsbereiche wie § 3 Abs. 1 Z. 6 des Apothekengesetzes, BGBI.Nr. 5/1907, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBI.Nr. 502/1984 und § 23 Abs. 3 des Tiroler Tierzuchtgesetzes, LGBI.Nr. 52/1986, wird verwiesen. Nach dem Entwurf liegt die Vertrauenswürdigkeit nur dann nicht vor, wenn der Berufswerber wegen einer mit Vorsatz begangenen strafbaren Handlung zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe von einem inländischen Gericht verurteilt und diese Verurteilung noch nicht getilgt worden ist. Diese Voraussetzung scheint zu eng. Liegt die Vertrauenswürdigkeit vor, wenn eine Verurteilung durch ein ausländisches Gericht eines Staates erfolgt, dessen Rechtskultur der österreichischen entspricht? Zu überlegen wäre überdies, ob nicht auch Übertretungen nach dem Psychologengesetz für die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit miteinzubeziehen wären? Es wäre eine Regelung denkbar, wonach die Vertrauenswürdigkeit

- 10 -

bei einer nach dem Entwurf vorgesehenen gerichtlichen Verurteilung jedenfalls nicht vorliegt. Es sollte aber der Behörde eine Prüfungsbefugnis dahingehend eingeräumt werden, ob nicht auch andere Tatbestände die Vertrauenswürdigkeit in Frage stellen. Im übrigen ist die Bindung an die Staatsbürgerschaft nach Abs. 1 Z. 1 und die Verknüpfung mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz nach Abs. 3 im Hinblick auf die Europäische Integration bedenklich.

Zu § 4:

Die praktische Ausbildung dürfte auf Probleme stoßen, weil bekanntlich nur wenige solche Stellen zur Verfügung stehen. Im übrigen würde es der Klarheit dienen, wenn bereits im Gesetz zumindest durch eine beispielshafte Aufzählung des Begriffes "öffentliche Einrichtung" genauer umschrieben würde. Die Unterbrechungsdauer im Abs. 3 sollte auf sechs Monate ausgeweitet werden. Es fällt auf, daß der Zivildienst, als Ausnahmegrund nicht angeführt ist.

Zu § 5:

Die hier vorgesehene verpflichtende Fortbildung wird abgelehnt. Sie ist mit einem zu hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Derzeit werden solche Fortbildungsveranstaltungen nur von privaten Vereinigungen angeboten. Dabei sollen Kursgebühren bis zu S 100.000,-- verlangt werden. Es wird vorgeschlagen, vor allem die Anwendung von Behandlungsmethoden bereits in die universitäre Ausbildung, die allenfalls hiefür entsprechend erstreckt werden muß, einzubauen.

- 11 -

Zu § 9:

Es ist nicht klar erkennbar, ob ein Psychologe mehrere auf psychologische Teilgebiete hinweisende Zusätze anfügen darf, wenn er darüber verfügt (vgl. etwa § 18 Abs. 4 des Ärztegesetzes 1984).

Zu § 10:

Was unter geeigneten Hilfspersonen zu verstehen ist, geht aus Abs. 3 nicht klar hervor. Zumindest in den Erläuterungen sollte hierüber eine nähere Aussage getroffen werden.

Zu § 11:

Gerade dieser im Zusammenhang mit der Psychosomatik oder der Rehabilitation wichtige Bereich, wird nach Abs. 4 von den schwer zugänglichen Ausbildungsplätzen abhängig gemacht. Es sollte daher überlegt werden, auch die Ausbildung in einer psychologischen Praxis unter Anleitung eines zur Zusammenarbeit mit Ärzten befähigten Psychologen ebenfalls als Voraussetzung zuzulassen.

Zu § 12:

Die Z. 3 des Abs. 2 scheint eine entbehrliche Spezialnorm zu Z. 1 zu sein. Im übrigen ist die Formulierung nicht unproblematisch. Es könnte nämlich der Schluß gezogen werden, daß die Verschwiegenheitspflicht solange nicht besteht, als sie nicht ausdrücklich verlangt wurde.

- 12 -

Zu § 23:

Der Beitrag soll unmittelbar beim Betroffenen eingehoben werden. Die jüngste gesellschaftliche Entwicklung zeigt, daß gerade gegen gesetzliche Interessenvertretungen eine kritische Einstellung besteht. Durch die mittelbare Einhebung der Pflichtbeiträge würde der Kontakt zwischen der Interessenvertretung und ihren Mitgliedern geschwächt.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederöster..Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.
an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

fesacher