

Normenkontrolle für Bundesgesetze dringend nötig

Zweierlei Verfassungsrecht in Bund und Kantonen

Von Dr. phil. Ernst Spengler, Psychotherapeut SPV

Nachdem der Ständerat bei der letzten Revision der Bundesverfassung einer auf den Anwendungsfall beschränkten *Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze* zugestimmt hatte, ist diese allgemeine Normenkontrolle vom Nationalrat abgelehnt worden. An Argumenten war zu hören, man wolle keine „Politisierung der Justiz“, und es sei auch ohne Verfassungsgerichtsbarkeit „bisher zu keinem verfassungsrechtlichen Übergriff durch das Parlament gekommen“. Indem das Bundesgericht seit langem über die Verfassungskonformität bei *kantonalen Gesetzen* wacht (Verletzungen sind sowohl bei Erlass wie bei der späteren Anwendung einklagbar), müsste da eine Politisierung der Justiz längst publik geworden sein, ist es aber nicht – das „Argument“ erweist sich als angstmacherische Unterstellung. Und das zweite „Argument“ in seiner ganzen schönfärberischen Selbstgefälligkeit ist schlicht *unwahr*.

Hier die Tatsachen: Im Jahr 1985 erliess der Kanton Waadt ein Gesundheitsgesetz, in dem die Berufstätigkeit der Psychotherapeuten von einer ärztlichen Verschreibung der Therapie abhängig gemacht wurde. Der Schweizer Psychotherapeuten-Verband SPV gelangte ans Bundesgericht; es hob diese unverhältnismässige Einschränkung der durch die Bundesverfassung garantierten Handels- und Gewerbefreiheit auf (P 1250/85). Zum einen, weil mit dem Zwang, zuerst einen Arzt aufsuchen zu müssen, wenn eine Psychotherapie beabsichtigt sei, die verfassungsmässig zustehende *Wahlfreiheit der Patienten missachtet* werde, zum andern, weil auf Grund seiner Ausbildung angenommen werden kann, „der Psychotherapeut sei sogar besser qualifiziert zu beurteilen, ob eine Person eine Psychotherapie benötige als ein Arzt, der nicht in Psychiatrie spezialisiert ist“.

Im Kanton Zürich beschränkte das Gesundheitsgesetz die Ausübung jeder selbständigen Heilbehandlung auf Ärzte. In einem Pilotprozess erreichte der SPV vor Verwaltungsgericht die *Aufhebung dieses Monopols* (VB 91/0043), da es die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt (Verbot standespolitischer Begünstigung). Zwar darf der Zugang zu den Berufen des Gesundheitswesens zum Schutz der Patienten vor Behandlungen durch ungenügend Qualifizierte eingeschränkt werden, doch erfüllte die Psychotherapeutin des Pilotprozesses diese Anforderungen, so dass entsprechend Ausgebildete im Kanton Zürich zur Berufsausübung zuzulassen sind.

Bei der *Revision des Krankenversicherungsgesetzes* stellte der SPV bei den eidgenössischen Räten das Begehren, die *Psychotherapeuten als selbständige Leistungserbringer* ins KVG aufzunehmen, damit ihre Patienten (wie jene der ärztlichen Kollegen) *endlich Kassenleistungen aus der Grundversicherung* erhalten könnten. Alle Mitglieder der vorberatenden Kommissionen beider Räte wurden insbesondere über die oben erwähnten und weitere verfassungsrechtlichen Normen bzw Urteile schriftlich und einige Mitglieder in persönlichen Gesprächen informiert. Doch das Parlament schlug

alle verfassungsrechtlichen Normen aus politischen Opportunitätsgründen in den Wind: man wollte keine „neuen Leistungen“ in der Vorlage. Auch der politisch hochstilisierte „Wettbewerb“ im KVG bleibt hinsichtlich ärztlichen und nichtärztlichen Psychotherapeuten blosser Deklamation. Statt dessen wurde man „vertröstet“ auf eine bundesrätliche Verordnung zu Art 25 Abs 2a3, wonach Behandlungen durch Personen, die *auf Anordnung eines Arztes* Leistungen erbringen, von den Kassen übernommen werden müssen (ein aus dem alten KUVG übernommener Passus, der nie für Psychotherapie gedacht war). Das Bundesamt für Sozialversicherung hat zwar inzwischen einen Verordnungsentwurf ausgearbeitet, doch lässt seine Inkraftsetzung auf sich warten ...

Am Beispiel des neuen KVG wird ersichtlich, wie das Parlament mit Verfassungsnormen umgeht: Die rein politisch motivierte „Lösung“ bezüglich Psychotherapie verletzt verfassungsmässige Rechte, indem es 1. die Wahlfreiheit der Patienten missachtet, 2. ein Ärztemonopol für selbständig durchgeführte Psychotherapien festschreibt und die Psychotherapeuten ausschliesst, 3. Gewerbetreibenden mit praktisch gleichem Patientenkreis ungleich behandelt (staatliche Massnahmen müssen wettbewerbsneutral angelegt werden), 4. den Patienten von ärztlichen Psychotherapeuten Kassenleistungen gewährt, jenen der Psychotherapeuten aber nicht.

Abgesehen von diesen Mängeln bei den konkreten Regelungsinhalten ist es grundsätzlich *staatsrechtlich unhaltbar*, wenn im selben Staat die kantonalen Gesetzgeber an die Bundesverfassung gebunden sind bzw eingeklagt werden können, wenn sie sich nicht daran halten, während der Bundesgesetzgeber, wie das Beispiel KVG belegt, selbst vom Bundesgericht bereits erkannte und für die Kantone verbindlichen Verfassungsnormen je nach politischer Opportunität wegwischt, und die betroffenen *Bürger haben keine Rechtsmittel gegen diese parlamentarische Willkür*.

Damit gibt es in der Praxis zweierlei Verfassungsrecht in der Schweiz: eines, das für die Kantone gilt, und eines für den Bund. Das haben die Verfassungsgeber 1848 sicher nicht gewollt. Sie haben naiverweise angenommen, das Parlament werde sich stets an die Verfassungsgrundsätze halten. Sie haben sich geirrt. Um endlich eine einheitliche Rechtswirklichkeit zu gewährleisten, ist die Verwirklichung der *„kleinen“ Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze im Anwendungsfall bei der nächsten Revision der Bundesverfassung unabdingbar*.