Urteilskopf

80 I 13

3. Auszug aus dem Urteil vom 3. März 1954 i.S. Schweiz. Verein zur gesetzlichen Anerkennung der Chiropraktik in der Schweiz, Sektion Luzern und Konsorten gegen Regierungsrat des Kantons Luzern.
Regeste (de):
Art. 31 BV. Gewerbepolizeiliche Anforderungen an das medizinische Hilfspersonal (Chiropraktik).

Unzulässigkeit des Erfordernisses des einjährigen Wohnsitzes des Bewerbers im Kanton vor Erteilung der Bewilligung; Zulässigkeit desjenigen eines Maturitätsexamens; Anforderungen an die Prüfung.

Regeste (fr):
Art. 31 Cst. Conditions de police auxquelles est subordonné l'exercice des professions médicales auxiliaires (chiropratique).

Il n'est pas admissible de subordonner l'autorisation à la condition que le requérant soit domicilié depuis une année sur le territoire cantonal; on peut demander que le requérant soit porteur d'un certificat de maturité; exigences touchant l'examen professionnel.

Regesto (it):
Art. 31 CF. Condizioni di polizia cui è subordinato l'esercizio delle professioni mediche ausiliarie (chiropratica).

Non è ammissibile di subordinare l'autorizzazione alla condizione che l'istante sia domiciliato da un anno sul territorio cantonale; si può esigere ch'egli sia detentore d'un certificato di maturità; esigenze relative all'esame professionale.

Sachverhalt ab Seite 13

A.- Die vom Regierungsrat des Kantons Luzern gestützt auf die §§ 2 und 44 des kantonalen Gesetzes über das Gesundheitswesen erlassene Verordnung über die Rechte und Pflichten sowie über die Prüfung der Chiropraktiker (Vo.) bestimmt in: § 3. Die Bewilligung zur Ausübung der Chiropraktik wird vom Militär- und Polizeidepartement an Bewerber erteilt, die: d. seit mindestens einem Jahr ihren Wohnsitz im Kanton Luzern begründet haben; .....
§ 4. Wer eine kantonale Prüfung ablegen will, hat dem Militär- und Polizeidepartement ein Gesuch einzureichen und sich darüber auszuweisen, dass er: a. das Maturitätszeugnis besitzt;
.....

§ 6. Die praktische Prüfung umfasst:
.....
b. die Beurteilung mehrerer Röntgenbilder des gesunden und des kranken menschlichen Skelettes, insbesondere der Wirbelsäule; c. die Erklärung eines Atlasbildes, eines normalen anatomischen Schnittes, eines pathologischen mikroskopischen oder makroskopischen Schnittes und eines anatomischen Präparates; d. die diagnostische Beurteilung eines Kranken, besonders im Hinblick auf die chiropraktischen Behandlungsmethoden. § 7 Abs. 2:
Zur theoretischen Prüfung gehört zudem eine innert drei Stunden unter Klausur anzufertigende schriftliche Arbeit über ein Thema aus dem Gebiete der Chiropraktik, der Anatomie, der Physiologie usw. § 8. Die Prüfungskommission, die aus drei Mitgliedern besteht, unter denen mindestens ein eidgenössisch diplomierter Arzt sein muss, wird vom Militär- und Polizeidepartement ernannt.

B.- Mit der staatsrechtlichen Beschwerde wird beantragt:
1. Die Verordnung aufzuheben, eventuell darin zu streichen:... § 3 lit. d, § 4 lit. a, in § 7 Abs. 2 die Worte "usw.".
2. Die folgenden Vorschriften seien abzuändern:
§ 6 lit. b: die Beurteilung mehrerer, nach chiropraktischen Grundsätzen und zwecks chiropraktischer Behandlung aufgenommener Röntgenbilder der gesunden und kranken menschlichen Wirbelsäule; § 6 lit. c: die Erklärung eines Atlasbildes sowie die chiropraktische und pathologische Beurteilung von Röntgenbildern der menschlichen Wirbelsäule; § 8 Abs. 1: unter denen mindestens ein eidgenössisch diplomierter Arzt, ein Chiropraktiker und ein von beiden vorgeschlagener Dritter sein muss ... 3. Die folgenden Bestimmungen seien zu ergänzen:
§ 6 lit. d: die chiropraktisch-diagnostische Beurteilung eines Kranken; § 7 Abs. 2:... und der Röntgenkunde.
Diese Anträge werden damit begründet, dass die Bestimmungen der Verordnung die Handels- und Gewerbefreiheit verletzten und zu einer aus polizeilichen Gründen nicht gerechtfertigten Beschränkung oder Verunmöglichung der Berufsausübung führten. Das gelte insbesondere von § 3 lit. d, wonach der Chiropraktor zunächst an einer Berufsschule drei Jahre studieren und hernach ein Jahr lang untätig im Kanton sich aufhalten müsste, bevor er das kantonale Examen bestehen könnte. Diese Vorschrift verletze auch die Freizügigkeit und die Rechtsgleichheit (Art. 4, 33 BV, Art. 5 Üb. Best. z. BV).

Gleiches gelte für § 4 lit. a, der nur den Zweck verfolge, das Examen ungebührlich zu erschweren und bestimmte Kandidaten davon auszuschliessen. Mit gesundheitspolizeilichen Gründen lasse sich das Erfordernis des Maturitätsexamens nicht rechtfertigen; übrigens stehe auch nicht fest, welcher Maturitätsausweis (Typus A, B oder C) gemeint sei. Zu beanstanden seien auch die Vorschriften von § 6 lit. b-c. Dem Kandidaten könnten auf Grund dieser Bestimmungen Röntgenbilder, Schnitte oder Präparate vorgelegt werden, die mit Chiropraktik nichts zu tun hätten. Es komme auch bloss eine chiropraktisch-diagnostische Beurteilung in Frage, weil dem Chiropraktor, wenn er auf chiropraktischem Wege zu keiner Diagnose gelange, eine weitere Diagnose ohnehin untersagt sei. Beim Prüfungsstoff für die theoretische Prüfung sollten in Abs. 2 die Worte: "usw." gestrichen werden, weil diese Formel der Fragestellung jede Grenze nehme. Vollends wirke die Zusammensetzung der Prüfungskommission prohibitiv. Bei der notorischen Einstellung der Ärzte und der Prüfung über ein Fachthema, bei dem nur der Chiropraktor Fachmann sei, bedeute der Ausschluss des Fachmannes aus der Prüfungskommission eine willkürliche Erschwerung oder Verhinderung eines erfolgreichen Examens und damit der Berufsausübung. Das Bundesgericht hat die Beschwerde insoweit gutgeheissen, als es § 3 Abs. 1 lit. d der Verordnung aufgehoben und in § 7 Abs. 2 die Worte "usw". gestrichen hat, im übrigen dagegen abgewiesen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. .. .Mit den Anträgen, mit denen die Beschwerdeführer die Ergänzung verschiedener Verordnungsvorschriften durch das Bundesgericht beantragen, verkennen sie den grundsätzlich kassatorischen Charakter von staatsrechtlichen Beschwerden von der Art der vorliegenden. Das Bundesgericht kann nur prüfen, ob die Vorschriften

mit dem ihnen vom Regierungsrat gegebenen Inhalt verfassungswidrig und daher nicht rechtsbeständig sind, und es muss es allfällig dem Regierungsrat überlassen, sie bei Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit so zu fassen, dass sie der verfassungsrechtlichen Prüfung standzuhalten vermögen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes steht auch das medizinische Hilfspersonal unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit, soweit der Beruf nicht zu einem öffentlichen Amt erhoben ist (BGE 73 I 9,BGE 59 I 183und dortige Hinweise). Die Berufsausübung darf aber denjenigen Schranken unterworfen werden, die sich aus Gründen des öffentlichen Wohls ergeben. Zu diesen Beschränkungen gehören bei den medizinischen Berufsarten (mit Einschluss des medizinischen Hilfspersonals) der Fähigkeitsausweis sowie Massnahmen polizeilicher Art. 1nsbesondere dürfen die Kantone die Ausübung der Heilkunde unter staatliche Kontrolle stellen, und sie brauchen zur Berufsausübung nur Personen zuzulassen, die sich über die Erfüllung gewisser Anforderungen auszuweisen vermögen (BGE 70 I 73,BGE 67 I 198). Für die gewerbepolizeilichen Anforderungen gilt dabei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des Eingriffs: die Massnahme darf nicht über dasjenigen hinausgehen, was erforderlich ist zur Erreichung des Zweckes, durch den sie gedeckt ist (BGE 78 I 304Erw. 6 und die dortigen Hinweise). Bezüglich der in der Beschwerde beanstandeten Vorschriften ergibt sich aus diesen Grundsätzen folgendes: a) Die Rüge der Verfassungswidrigkeit von § 3 lit. d Vo. hält der Regierungsrat deshalb als unbegründet, weil ein Bewerber, der im Kanton praktizieren wolle, das Erfordenis des einjährigen Wohnsitzes im Kanton in den meisten Fällen bereits erfüllt haben werde. Denn er müsse zunächst eine Chiropraktorenschule mit dreijährigem Lehrgang absolvieren, sodass die Vorschrift praktisch keine Schwierigkeiten bieten werde. Damit wird übersehen, dass die Chiropraktorenschule nicht im Kanton Luzern

absolviert werden kann, weil keine solche vorhanden ist. Der Kandidat, der nicht schon vorher im Kanton wohnte, und die Schule bestanden hat, wäre daher gezwungen, sich entweder vor der Prüfung oder nach der Absolvierung des kantonalen Examens ein Jahr lang im Kanton aufzuhalten, bis er die Bewilligung nachsuchen könnte. Mit den persönlichen Fähigkeiten oder Kenntnissen des Bewerbers hat also das "Wartejahr" nichts zu tun; es wird insbesondere nicht etwa deshalb verlangt, damit der Bewerber sich noch besonders ausbilde, bevor er eine eigene Praxis übernehme. Eine solche Anforderung wäre übrigens nicht verständlich, wenn der Bewerber einen der in lit. e genannten Prüfungsausweise hat. Bei dieser Sachlage fehlt der Vorschrift jeder gewerbepolizeiliche Zweck. Die Vernehmlassung vermag denn auch nicht anzugeben, welche sanitätspolizeilichen oder andern Gründe des öffentlichen Wohls dafür sprechen sollen. Die Vorschrift ist vor Art. 31 BV nicht haltbar. b) § 4 lit. a Vo. soll den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verletzen, weil die Kenntnisse, die für das Maturitätsexamen verlangt werden, für den Chiropraktor nicht notwendig seien, das Erfordernis sich also gesundheitspolizeilich nicht rechtfertigen lasse, übrigens auch nicht feststehe, welcher Maturitätstypus gemeint sei. Die Chiropraktik ist ein Heilberuf, der sich nicht, wie etwa derjenige des Masseurs, in rein technischer, manueller Tätigkeit erschöpft. Sie umfasst insbesondere die Diagnostik, jedenfalls die Diagnostik bestimmter Krankheiten. Das setzt die Kenntnis der Anatomie des menschlichen Körpers, der Krankheiten, ih-

rer Natur und ihres Verlaufs, die Kenntnis der Krankheitsverhütung und anderer mit der Heilkunde verwandter Wissensgebiete voraus. Ausserdem sind gewisse Kenntnisse der Medizinalgesetzgebung und sanitätspolizeilicher Vorschriften unerlässlich. Ist aber danach die Chiropraktik gewissermassen ein Teil der medizinischen Wissenschaft, so darf von den darin Berufstätigen auch eine gewisse Allgemeinbildung verlangt werden,

BGE 80 I 13 S. 18

die bis zu einem bestimmten Masse erst das Verständnis der besondern Disziplinen der Heilkunde ermöglicht. Der Charakter der gewerbepolizeilichen Massnahme lässt sich daher dem Erfordernis des Maturitätsausweises nicht absprechen. Da immerhin nicht dieselben Anforderungen gestellt werden können wie an die Voraussetzungen für das medizinische Studium, wird jedes Maturitätszeugnis als genügend anerkannt werden müssen, das eine wirkliche Allgemeinbildung vermittelt. Dass die Verordnung in dieser Hinsicht keine aussergewöhnlichen Anforderungen stellt, ergibt sich auch daraus, dass andere Kantone, wie Neuenburg und Genf, die Berufsbewilligung ebenfalls vom Ausweis eines Maturitätsexamens abhängig machen. c) Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass auch mit den Vorschriften von § 6 lit. b-d Vo. der Rahmen der sanitätspolizeilichen Massnahme gesprengt werde, und sie befürchten, dass deren Fassung den Examinatoren die Möglichkeit gebe, Fragen zu stellen, die mit der chiropraktischen Tätigkeit nichts mehr zu tun hätten. Der Sanitätsrat erklärt, was die Vorschrift von lit. b betrifft, dass vom Kandidaten nichts Ungebührliches werde verlangt werden, dass aber die Prüfungsanforderungen gleichwohl nicht simplifiziert werden dürften, nachdem der Entscheid über die Eignung zu chiropraktischer Behandlung eines Kranken dem Chiropraktor überlassen bleibe. Dem ist beizupflichten. Da vom Kandidaten insbesondere verlangt wird, dass er normale und anormale Erscheinungen der menschlichen Wirbelsäule beurteilen könne, soweit diesen für eine chiropraktische Beurteilung Bedeutung zukommt, kann die Vorschrift nicht als verfassungswidrig beanstandet werden. Zu lit. c erklärt der Sanitätsrat, dass es sich selbstverständlich nur um wenig komplizierte und leicht zu beurteilende Präparate handeln könne, deren Kenntnis von einem Chiropraktor nach dreijähriger Ausbildung verlangt werden könne, und zu lit. d, dass die diagnostische Beurteilung im Sinne dieser

BGE 80 I 13 S. 19

Bestimmung der chiropraktisch-diagnostischen, wie die Beschwerdeführer sie verlangen, gleichgestellt werden solle. Bei diesen Erklärungen ist der Regierungsrat, der sich auf den Bericht des Sanitätsrates beruft, zu behaften. d) Dass die Verordnung das Prüfungsfach der Röntgenkunde in § 7 Abs. 2 nicht besonders erwähnt, ist nicht verfassungswidrig. Unzulässig ist dagegen, weil sie den Prüfungsstoff in einer Weise umschreibt, die ihn praktisch in das Belieben der Prüfungskommission stellen und dem Kandidaten verunmöglichen würde, sich sachgemäss vorzubereiten, die Beifügung der Worte "usw". Dem Regierungsrat bleibt überlassen, ob er es bei dieser Streichung bewenden lassen oder ob er die Prüfungsfächer aufführen will, auf die eine Prüfung sich weiterhin erstrecken soll. e) Mit der Fassung von § 8 Vo., wonach die Prüfungskommission aus drei Mitgliedern bestehe, von denen mindestens eines ein eidgen. diplomierter Arzt sein müsse, wird die Frage nicht präjudiziert, aus welchen Kreisen die beiden andern Mitglieder der Kommission gewählt werden müssen, also nicht ausgeschlossen, dass - was sachlich richtig wäre - ein Chiropraktor in die Kommission berufen werde. Zur Zeit besteht jedenfalls deswegen kein Beschwerdegrund.