

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00139 vom 10. Juli 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-07-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2003.00139](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00139)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00139 du 10 juillet 2003

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00139 del 10 luglio 2003

## Regeste

Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Psychotherapeutin | Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Psychotherapeutin: Abfolge der Ausbildungen nicht korrekt Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1). Anwendbares Recht sind die §§ 22 ff. des Gesundheitsgesetzes in der Fassung vom 21. August 2000 (E. 2a). Bei den drei Ausbildungselementen von § 22 Abs. 1 lit. a, b und c des Gesundheitsgesetzes handelt es sich um eine zeitliche Stufenfolge (E. 2c). Auch ein Vertrauenstatbestand liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin konnte nicht annehmen, dass die von ihr absolvierte Spezialausbildung unabhängig und parallel zur Grundausbildung erworben werden kann (E. 2e). Abweisung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die vorliegende Streitsache gemäss § 19a Abs. 2 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) zuständig. Im Verfahren der Direktbeschwerde hat das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid nicht nur auf Rechtsverletzungen, sondern auch auf seine Angemessenheit hin zu überprüfen (§ 50 Abs. 3 VRG).

### E. 2

a) Die Bewilligung der Berufsausübung als Dauerverwaltungsakt beurteilt sich nach Lehre und Rechtsprechung nach demjenigen Recht, das entweder im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung oder – bei Vorliegen besonderer Gründe – im Zeitpunkt des anstehenden Rechtsmittelentscheides gilt (BGE 127 II 306 E. 7c, 125 II 591 E. 5e/aa, 122 V 85 E. 3; RB 1985 Nr. 116, 1982 Nr. 7; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 325 ff.; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 52; vgl. auch Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR NF 102/II/1983, S. 101 ff., 196 ff.). Die Anwendung des neuen Rechts kann allerdings im Grundsatz von Treu und Glauben ihre Grenze finden, etwa wenn die Behörden ein Verfahren ungebührlich lange verschleppt haben und ohne diese Verschleppung das alte Recht angewendet worden wäre (BGE 110 Ib 332 E. 3; Häfelin/Müller, Rz. 328). Nach den dargelegten Grundsätzen gelangen vorliegend die seit 1. Januar 2002 in Kraft stehenden §§ 22 ff. des Gesundheitsgesetzes in der Fassung vom 21. August 2000 samt Übergangsbestimmung (GesundheitsG, OS 56, 398) zur Anwendung. Die Beschwerdeführerin hat zwar ihr Gesuch um Erteilung der Berufsausübungsbewilligung bereits im Oktober 1999 gestellt, ergänzte hingegen ihre Unterlagen trotz rechtzeitiger Aufforderung

durch die Behörde erst rund drei Jahre später. Sie hat es daher selber zu vertreten, dass der Bewilligungsentscheid erst im Jahr 2003 und damit lange nach In-Kraft-Treten der neuen Gesetzesbestimmungen gefällt werden konnte. Diese Bestimmungen unterscheiden sich im vorliegend strittigen Punkt der Spezialausbildung allerdings ohnehin nicht von den Richtlinien der Gesundheitsdirektion vom März 1999, welche diese in der angefochtenen Verfügung für anwendbar erachtet hat. b) Da die Beschwerdeführerin nicht vor dem 31. Dezember 1994 als selbständige Psychotherapeutin im Kanton Zürich tätig geworden ist, gelten für sie die erleichterten Anforderungen der übergangsrechtlichen Zulassung gemäss Art. II der Gesetzesnovelle nicht. Der gleiche Stichtag galt im Übrigen auch bereits nach dem Merkblatt der Gesundheitsdirektion. Nach § 22 Abs. 1 GesundheitsG wird die Bewilligung zur selbständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit an Gesuchstellende erteilt, die sich ausweisen über a) ein abgeschlossenes Psychologiestudium einschliesslich Psychopathologie an einer schweizerischen Hochschule, b) eine integrale Spezialausbildung in mindestens einer anerkannten, bei der Behandlung von psychischen und psychosomatischen Krankheiten und Störungen bewährten Psychotherapiemethode, die Theorie, Selbsterfahrung und Supervision in der entsprechenden Richtung umfasst, sowie c) eine mindestens zweijährige klinische psychotherapeutische Tätigkeit in unselbständiger Stellung an einer anerkannten Institution unter psychiatrischer oder psychotherapeutischer Leistung oder in einer anerkannten psychotherapeutischen Fachpraxis. Die zur Detaillierung dieser Bestimmung vorgesehene Ausführungsverordnung (vgl. Weisung des Regierungsrates, ABl 1999, 216 unten) wurde bisher noch nicht erlassen. Die Gesundheitsdirektion bringt vor, diese Ordnung beruhe auf einer Stufenfolge von Voraussetzungen, indem das Psychologiestudium als Erstausbildung, die psychotherapeutische Spezialausbildung und die unselbständige Tätigkeit in dieser Reihenfolge absolviert werden müssten. In der Erstausbildung würden die theoretischen Grundlagen vermittelt, welche für die Spezialausbildung notwendig seien. Die Gesuchstellerin habe ihre Ausbildung am Alfred Adler-Institut, Selbsterfahrung und teilweise auch Supervision vor Abschluss der Erstausbildung absolviert. Dies gelte auch zum grossen Teil für die unselbständige Tätigkeit. Ihre Spezialausbildung sei daher ungenügend, ohne dass diese mit Bezug auf die Ausbilder oder die Integralität der Ausbildung weiter geprüft werde. Deshalb könne auch eine detaillierte Überprüfung der absolvierten Supervision unterbleiben. Dagegen macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, die Bewilligungsverweigerung verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit und gegen Treu und Glauben. Aus dem Merkblatt bzw. § 22 GesundheitsG gehe nicht hervor, dass die einzelnen Ausbildungselemente in einer bestimmten Reihenfolge absolviert werden müssten. Ein Gesuchsteller müsse sich lediglich im Zeitpunkt der Zulassung über eine genügende Grundausbildung, eine Spezialausbildung und eine praktische Tätigkeit ausweisen. Die Voraussetzungen zur Bewilligung der selbständigen nichtärztlichen Psychotherapie seien im Kanton Zürich lange umstritten gewesen, vor allem bezüglich der Frage, ob die Zulassung von einem Psychologiestudium abhängig zu machen sei. Die Beschwerdeführerin habe bei Aufnahme ihres Psychologiestudiums darauf vertrauen dürfen, in Zukunft eine Praxisbewilligung zu erhalten, unabhängig davon, wie dieser Streit ausgehen werde. c) Die von der Gesundheitsdirektion vorgenommene Gesetzesauslegung im Sinne einer zeitlichen Stufenfolge der drei Ausbildungselemente von § 22 Abs. 1 lit. a, b und c GesundheitsG ist in sich schlüssig und entspricht Sinn und Zweck einer Regelung, welche dem Gedanken der Spezialisierung verpflichtet ist. Dies ergibt sich bereits aus dem Begriff der Spezialausbildung, welche ohne den Aufbau auf einer Grundausbildung wenig

Sinn macht. Zwar bezeichnet § 22 GesundheitsG selber das Psychologiestudium nicht als Grund- oder Erstausbildung, jedoch äussert sich Art. II Abs. 2 der Gesetzesnovelle betreffend die übergangsrechtliche Zulassung in seinem Verweis auf § 22 Abs. 1 lit. a GesundheitsG in diesem Sinne. Dementsprechend ging auch der Regierungsrat in seiner Weisung an den Kantonsrat davon aus, dass die Spezialausbildung eine Nachdiplomausbildung zum Psychologiestudium bilde (ABl 1999, 214 und 216). Auch das Bundesgericht hat die vorgesehene Ausbildungsordnung bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit der fraglichen Gesetzesbestimmung in BGE 128 I 92 im Sinne einer zeitlichen Stufenfolge verstanden, indem es das Psychologiestudium wiederholt als Erst- oder Grundausbildung und die psychotherapeutische Ausbildung als nachfolgende Spezialausbildung in einer bestimmten Therapieform bezeichnete. Dabei erwog das Gericht, wenn auch in etwas anderem Zusammenhang, der angehende Therapeut solle nicht bereits in der Grundausbildung auf eine bestimmte Therapieform verpflichtet und durch sie geprägt werden, bevor er über die im Psychologiestudium vermittelten wissenschaftlichen Grundlagen verfüge (E. 2b und c). Diesen Weg zur psychotherapeutischen Spezialausbildung zeichnete im Übrigen bereits § 32 Abs. 2 der Verordnung über die Berufe der Gesundheitspflege in seiner Fassung vom 8. Januar 1992 (VBG) vor, wonach die zur Spezialausbildung gehörenden je 200 Stunden Theorie, Selbsterfahrung und Supervision nach dem Studium hätten besucht werden müssen. Auch wenn diese Bestimmung vom Bundesgericht mit Entscheid vom 3. Dezember 1993 insgesamt aufgehoben worden ist, bringt sie im fraglichen Punkt den in dieser Hinsicht über die Jahre beibehaltenen Willen des Gesetzgebers deutlich zum Ausdruck. Grund für die damalige Aufhebung durch das Bundesgericht bildete auch nicht etwa der Umstand, dass die Ausbildungsstufenordnung verfehlt gewesen wäre, sondern dass die massiv umgestaltete Zulassungsordnung trotz der faktisch geduldeten Tätigkeit vieler nichtärztlicher Psychotherapeuten nicht mittels Gesetz und ohne Übergangsordnung erlassen wurde (vgl. BGr, 3. Dezember 1993, 2P.69/1992). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch das vorgesehene Bundesgesetz über die psychologischen Berufe (PsyG) gemäss dem Thesenpapier der Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Gesundheit von einer zeitlichen Stufenfolge von Grund- und Spezialausbildung ausgeht. Danach wird nämlich für die selbständige Ausübung der Psychotherapie ein Weiterbildungstitel verlangt, der nach Absolvieren eines Weiterbildungsprogrammes zu erlangen ist, zu welchem wiederum nur Inhaber eines anerkannten Ausweises über den Hochschulabschluss Zugang haben sollen (Thesen 7, 11 und 12, einsehbar unter [www.psychotherapiecharta.ch/pdf/PsyG\\_ThesenD\\_e\\_u\\_r\\_t\\_f](http://www.psychotherapiecharta.ch/pdf/PsyG_ThesenD_e_u_r_t_f)). d) Die dargelegten gesetzlichen Anforderungen an den Ausbildungsgang eines zur selbständigen Berufsausübung zugelassenen Psychotherapeuten liegen im öffentlichen Interesse des Patientenschutzes und sind auch verhältnismässig (vgl. BGE 128 I 92). e) Zu Unrecht beruft sich die Beschwerdeführerin auch auf das Vorliegen eines Vertrauenstatbestands. Als die Beschwerdeführerin 1987 ihr Psychologiestudium und 1989 ihre therapeutische Ausbildung begann, waren nichtärztliche Psychotherapeuten im Kanton Zürich überhaupt nicht zur Feststellung und Behandlung von Krankheiten und sonstigen gesundheitlichen Störungen zugelassen. Erste Hoffnungen auf eine Berufszulassung im genannten Sinn konnten sie sich erstmals Ende August 1991 machen, als das Verwaltungsgericht den Ausschluss von Nichtärzten als verfassungswidrig erklärte (RB 1991 Nr. 81). Der erste Versuch einer Regelung für Psychotherapeuten erfolgte darauf bereits am 8. Januar 1992 in Form des vorgenannten § 32 VBG, welcher aber gerade ausdrücklich verlangte, dass die Elemente der Spezialausbildung nach dem

Psychologiestudium absolviert werden müssten. Auch wenn das Bundesgericht diese Bestimmung knapp zwei Jahre später aufhob, so blieb es auch im weiteren Verlauf der Gesetzgebung stets unbestritten, dass die Spezialausbildung in diesem Sinne an die Grundausbildung anzuschliessen habe. So verlangte etwa auch der auf den Entscheid des Bundesgerichts hin erarbeitete und später fallengelassene Entwurf der Gesundheitsdirektion vom November 1994 eine nachuniversitäre Zusatzausbildung (vgl. Hinweis in RB 1998 Nr. 79). Die wesentlichen Berufswahlentscheidungen der Beschwerdeführerin konnten daher keineswegs auf die Annahme bauen, die von ihr absolvierte Spezialausbildung könne unabhängig und parallel zur Grundausbildung erworben werden. Im Übrigen wird die Frage, inwieweit das Vertrauen bisheriger Berufsangehöriger in die künftige Berufszulassung zu schützen sei, abschliessend durch das Übergangsrecht gemäss Art. II der Gesetzesnovelle beantwortet. Nur diejenigen Psychotherapeuten, die bereits vor dem 31. Dezember 1994 und seither ununterbrochen selbständig tätig waren, werden unter erleichterten Voraussetzungen entweder aufgrund ihrer Erst- oder aufgrund ihrer Spezialausbildung im Sinne von § 22 Abs. 1 lit. a und lit. b GesundheitsG zugelassen. Dieses Stichdatum wurde vom Bundesgericht als verfassungskonform erachtet, da die nichtärztlichen Therapeuten, die ihre psychotherapeutische Tätigkeit später aufnahmen, aufgrund der Vorgeschichte im Kanton Zürich jedenfalls damit rechnen mussten, dass der Kanton Zürich gewillt war, eine einschränkende Regelung zu erlassen (BGE 128 I 92 E. 4). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

### **E. 3**

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr damit von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 3'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 3'060.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
5. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.