

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00152 vom 1. Januar 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00152

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00152 du 1 janvier 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00152 del 1 gennaio 2002

Regeste

Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Psychotherapeutin | Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung als Psychotherapeutin: Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1). Rechtmässigkeit der Richtlinien der Gesundheitsdirektion vom März 1999 (E. 2a). Kommen vorliegend die Richtlinien oder die am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen §§ 22 ff. GesundheitsG zur Anwendung (E. 2b)? Ausführungen zum intertemporalen Recht. Auch wenn das neue Recht schon bei der erstinstanzlichen Verfügung in Kraft steht, ist das alte Recht anzuwenden, wenn das Verfahren ungebührlich lange verschleppt wurde und ohne diese Verschleppung das alte Recht angewendet worden wäre (E. 2c). Bisherige Rechtsprechung (E. 2d). Stellungnahme der Parteien (E. 2e). Da die Gesundheitsdirektion das Gesuch noch vor In-Kraft-Treten der neuen Gesetzesbestimmungen hätte behandeln können, ist es unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht rechtsverletzend, wenn sie das Gesuch gestützt auf die Richtlinien überprüft hat (E. 2f). Die drei Ausbildungselemente der Richtlinie müssen in einer zeitlichen Stufenfolge absolviert werden (E. 3a). Voraussetzungen einer ausreichenden Erstausbildung (E. 3b). Stellungnahme der Parteien (E. 3c). Die Beschwerdeführerin verfügt nicht über eine genügende Erstausbildung (E. 3d und e). Damit erübrigt sich die Überprüfung der weiteren Ausbildungselemente (E. 3f). Auch gestützt auf das Binnenmarktgesetz ist eine Zulassung nicht möglich (E. 4a-c). Zu Unrecht hat die Gesundheitsdirektion für ihre Verfügung Kosten erhoben (E. 4d). Die Beschwerdeführerin unterliegt in der Hauptsache. Kostenfolge (E. 5).

Erwägungen

E. 3

Allgemeine Psychopathologie;

E. 4

Spezielle Psychopathologie, psychiatrische Krankheits- und Behandlungslehre inkl. Psychopharmakologie;

E. 5

Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie;

E. 6

Theorien der psychischen Störungen und Erkrankungen inkl. Psychosomatik;

E. 7

Geschichte, Entwicklung, Schulen und Methoden der Psychotherapie; Das Grundlagenwissen hat folgende Fachkenntnisse im Umfang von insgesamt mindestens 140 Stunden zu umfassen, wobei pro Fach je mindestens 30 Stunden zu absolvieren sind:

E. 8

Psycho-Diagnostik und Testtheorie;

E. 9

Psychotherapieforschung und Qualitätssicherung;

E. 10

Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie;

E. 11

Ethik und Recht; Grundlagenwissen in folgenden Fachgebieten kann höchstens im Umfang von insgesamt 60 Stunden angerechnet werden:

E. 12

Pädagogik, Soziologie, Ethnologie und Religionswissenschaften;

E. 13

Philosophie, Geschichte, Kunst-, Literatur- und Sprachenwissenschaften. Die Beschwerdeführerin verfügt über einen Hochschulabschluss. Die Gesundheitsdirektion anerkannte in der angefochtenen Verfügung, dass die Beschwerdeführerin von den vorgenannten Fächern die Fächer 1, 4, 7, 10, 11 und 12 absolviert habe. In ihrer Beschwerdeantwort anerkannte sie ausserdem die Erfüllung von Fach 8. Umstritten ist somit, ob die Beschwerdeführerin über ein ausreichendes Grundlagenwissen in den Fächern "Medizinische Grundlagen und Neurowissenschaften" (Fach 2), "Allgemeine Psychopathologie" (Fach 3), "Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie" (Fach 5), "Theorien der psychischen Störungen und Erkrankungen inkl. Psychosomatik" (Fach 6) und "Psychotherapieforschung und Qualitätssicherung" (Fach 9) verfügt. c) Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie in den Fächern 2, 3, 6 und 9 über ein ausreichendes Grundlagenwissen verfüge. Das Wissen in den medizinischen Grundlagen und Neurowissenschaften (Fach 2) habe sie sich im Rahmen ihrer praktischen Tätigkeit an der Klinik Z vom Juni 1994 bis November 1995 erworben, das Wissen in allgemeiner Psychopathologie (Fach 3) sowie in psychischen Störungen und Erkrankungen inkl. Psychosomatik (Fach 6) im Rahmen des Diagnostikseminars an der Klinik Z und das Wissen in der Psychotherapieforschung und Qualitätssicherung (Fach 9) dadurch, dass sie nach dem Studienabschluss ein Semester in der Psychotherapieforschung, das heisst über Erzählungen in der Psychotherapie, am Psychologischen Institut der Universität Zürich gearbeitet habe (Beschwerdeschrift, act. 2, S. 6 ff., Ziff. 13-14 und 17). Dagegen wendet die Gesundheitsdirektion ein, dass das psychotherapierelevante Grundlagenwissen im Rahmen eines strukturierten und allgemein gehaltenen Studienganges absolviert werden müsse, welcher die theoretischen Grundlagen vermittele. Um dem Hochschulniveau des Psychologiestudiums gerecht zu werden, würden ganz grundsätzlich nur Vorlesungen an den Universitäten oder Fachhochschulen oder im Rahmen eines Ergänzungsstudiums anerkannt. Während unselbstständiger Tätigkeit – wie z.B. in psychiatrischen Kliniken vermitteltes Wissen – sei in aller Regel nicht oder nur wenig strukturiert und in aller Regel nur fallbezogen. Aus diesem Grund könne das an der Klinik Z erworbene Wissen nicht

anerkannt werden. Das Gleiche gelte für die Psychotherapieforschung und Qualitätssicherung, da es sich bei der Arbeit am Psychologischen Institut der Universität Zürich nicht um einen strukturierten Unterricht, welcher theoretisches Wissen vermittele, handle, sondern um eine unselbstständige Tätigkeit bzw. offenbar um eine Forschungstätigkeit (Beschwerdeantwort, act. 8, S. 1 f., Ziff. 12-14 und 17). d) Die Ansicht der Gesundheitsdirektion wird durch die Weisung des Regierungsrats vom 20. Januar 1999 bestätigt (ABl 1999, 209). Der Regierungsrat wollte für die Bewilligung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit als Erstausbildung – entgegen dem schliesslich verabschiedeten § 22 Abs. 1 lit. a GesundheitsG – nicht nur ein abgeschlossenes Psychologiestudium, sondern auch andere als gleichwertig anerkannte Ausbildungen zulassen. Sicherzustellen sei jedoch, dass diejenigen Personen, die nicht an einer Hochschule Psychologie und Psychopathologie studiert hätten, sich über eine Ausbildung ausweisen könnten, die in den zentralen Fächern wie Psychopathologie, Neurosenlehre, Entwicklungspsychologie einer Hochschulausbildung materiell gleichwertig seien (ABl 1999, 215). Die Meinung der Gesundheitsdirektion ist deshalb zutreffend, dass das Grundlagenwissen nur im Rahmen einer universitätsähnlichen Ausbildung mit strukturiertem Unterricht und nicht bei der Ausübung einer unselbstständigen Tätigkeit erworben werden kann. aa) Aus diesem Grund kann das an der Klinik Z vom Juni 1994 bis November 1995 erworbene Wissen in den medizinischen Grundlagen und Neurowissenschaften nicht anerkannt werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin besagte praktische Tätigkeit am 8. Dezember 1999 als Nachweis ihrer unselbstständigen Tätigkeit im Sinne von Ziff. 1 lit. c der Richtlinien eingereicht hatte (act. 1/7 und 1/7/2) und von der Gesundheitsdirektion im Umfang von 17 Monaten anerkannt wurde (Verfügung der Gesundheitsdirektion, act. 4, S. 4 Ziff. 3). Da es sich bei den drei Ausbildungselementen zur Erlangung der Bewilligung der selbstständigen psychotherapeutischen Ausbildung – wie vorne in Erwägung 3a am Ende ausgeführt – um eine zeitliche Stufenfolge handelt, ist es ausgeschlossen, dass die gleiche Ausbildungssequenz sowohl an die Erstausbildung als auch an die unselbstständige Tätigkeit angerechnet wird. bb) Auch das von der Beschwerdeführerin an der Klinik Z besuchte Diagnostikseminar erfüllt nicht die Voraussetzungen einer der Hochschulausbildung gleichwertigen Ausbildung, da es sich dabei – soweit sich aus den Akten ergibt – nur um eine berufsbegleitende hausinterne Ausbildung handelt. Zudem hätte die Beschwerdeführerin bei einer Anerkennung dieser Ausbildung einen Teil ihrer Erstausbildung während ihrer unselbstständigen Tätigkeit absolviert, was wiederum nicht mit der in den Richtlinien statuierten Stufenfolge in Einklang stehen würde. cc) Schliesslich kann auch die Mitwirkung in der Psychotherapieforschung am Psychologischen Institut der Universität Zürich nicht als Nachweis des Grundlagenwissens in der Psychotherapieforschung und Qualitätssicherung gelten, da es sich dabei – wie die Gesundheitsdirektion zu Recht einwendet – nicht um einen strukturierten Unterricht, welcher theoretisches Wissen vermittelt, sondern um eine unselbstständige Tätigkeit – offenbar eine Forschungstätigkeit – handelt. e) Insofern die Beschwerdeführerin vorbringt, dass sie sich das Wissen in allgemeiner Psychopathologie (Fach 3) sowie in psychischen Störungen und Erkrankungen inkl. Psychosomatik (Fach 6) im Rahmen der Vorlesung "Einführung in die Tiefenpsychologie" (WS 83/84 und SS 84) und das Wissen in Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie (Fach 5) im Rahmen der Vorlesung "Entwicklungspsychologie" (WS 82/83 und SS 83), beide an der Universität Freiburg, erworben habe (Beschwerdeschrift, act. 2, S. 7, Ziff. 14-15), verzichtete die

Gesundheitsdirektion auf eine Stellungnahme, da ihr die in der Beschwerdeschrift genannten Bestätigungen nicht vorlägen, weshalb sie nicht beurteilt werden könnten. Sie fügte jedoch an, dass es sich bei der Vorlesung "Einführung in die Tiefenpsychologie" wohl eher um eine solche über eine spezielle Psychotherapiemethode – nämlich Tiefenpsychologie – handle, denn um eine solche über Psychopathologie (allgemeine Krankheitslehre). Zudem würden die Vorlesungen dazu in den Verzeichnissen mit Psychopathologie bezeichnet (Beschwerdeantwort, act. 8, S. 2, Ziff. 14-15). aa) Die Beschwerdeführerin hat mit dem Testatheftauszug der Universität Freiburg belegt, dass sie im WS 82/83 und SS 83 die Vorlesung "Entwicklungspsychologie" besucht hat. Damit kann ihr auch Fach 5 angerechnet werden. bb) Dem Testatheftauszug betreffend "Einführung in die Tiefenpsychologie" hat sie eine Bestätigung von Dr. med. E, datiert am 11. April 2003, beigelegt, der die Vorlesung damals an der Universität Freiburg gehalten hatte. Darin bestätigt er, dass sich die Thematik der Vorlesung vor allem um die allgemeine Psychopathologie aus analytischer Sicht und die Theorien der Psychischen Störungen und Erkrankungen (unter Einbezug der Psychosomatik) zentrierte. Zur Beurteilung der Frage, ob aufgrund dieser Bestätigung auch die Erfüllung der Fächer 3 und 6 anerkannt werden kann, müsste die Angelegenheit zur neuen Entscheidung an die Gesundheitsdirektion zurückgewiesen werden (§ 64 Abs. 1 VRG). Da aber – wie in Erwägung 3d festgestellt – die Beschwerdeführerin auf jeden Fall nicht über ein ausreichendes Grundlagenwissen in den Fächern 2 und 9 verfügt, erübrigt sich eine Rückweisung an die Gesundheitsdirektion. f) Die Beschwerdeführerin kann sich somit nicht über eine genügende Erstausbildung ausweisen. Wie schon wiederholt erwähnt, müssen die Zulassungsvoraussetzungen gemäss Ziff. 1 der Richtlinien in einer zeitlichen Stufenfolge absolviert werden. Es kann deshalb darauf verzichtet werden zu überprüfen, ob die Beschwerdeführerin über eine ausreichende psychotherapeutische Spezialausbildung und eine ausreichende unselbstständige Tätigkeit verfügt. 4. a) Nachdem eine Bewilligung gestützt auf das Gesundheitsgesetz nicht möglich ist, stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführerin eine solche gestützt auf das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 (BGBM) erteilt werden muss. Die Gesundheitsdirektion vertritt die Auffassung, dass das Binnenmarktgesetz der Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Marktzulassung verschaffe. Sofern die Berufsausübungsbewilligung aus dem Kanton Y überhaupt als kantonaler Fähigkeitsausweis im Sinne des Gesetzes anerkannt werden müsse, sei es offensichtlich, dass der Kanton Y an die Fächerverbindung weniger hohe Anforderungen stelle als der Kanton Zürich an das psychotherapierelevante Grundlagenwissen, welches in gesundheitspolizeilicher Hinsicht von grösster Wichtigkeit sei; dies insbesondere auch unter dem Aspekt, dass das Gesundheitsgesetz mit der Änderung vom 1. Januar 2002 als rechtsgenügende Erstausbildung nur noch ein Psychologiestudium einschliesslich Psychopathologie anerkenne. Eine Beschränkung nach Art. 3 BGBM sei daher gerechtfertigt. Ebenso grosse Wichtigkeit messe der Kanton Zürich der zweijährigen unselbstständigen psychotherapeutischen Tätigkeit zu; dies offensichtlich im Gegensatz zum Kanton Y, welcher nur ein Jahr verlange. Dem hält die Beschwerdeführerin im Wesentlichen entgegen, dass der Kanton Y nicht ein tieferes Schutzniveau anstrebe als der Kanton Zürich. Ausserdem könne sie sich über eine praktische Berufserfahrung von zwei Jahren ausweisen. b) Mit ihren Ausbildungsnachweisen und deren Anerkennung durch den Kanton Y für die Zulassung als selbstständige Psychotherapeutin verfügt die Beschwerdeführerin über einen kantonal anerkannten Fähigkeitsausweis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Sinn von Art. 4 Abs. 1 BGBM. Damit sind Marktbeschränkungen

nur unter den Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 BGBM zulässig. Nach dieser Bestimmung müssen die Beschränkungen gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten, und sie müssen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich und verhältnismässig sein. Als überwiegende öffentliche Interessen fallen nach Art. 3 Abs. 2 BGBM unter anderem insbesondere der Gesundheitsschutz sowie die Gewährleistung eines hinreichenden Ausbildungsstandes für bewilligungspflichtige Berufstätigkeiten in Betracht. Beschränkungen des freien Zugangs zum Markt sind unter anderem insbesondere dann verhältnismässig, wenn die angestrebte Schutzwirkung nicht bereits durch die Vorschriften des Herkunftsortes erzielt wird (Art. 3 Abs. 3 BGBM). Der schweizerische Gesetzgeber wollte mit dem Binnenmarktgesetz analog zum EG-Recht eine Diskriminierung Kantonsfremder und einen offenen oder verdeckten Protektionismus zu Gunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen vermeiden. Aus dieser Zielsetzung folgt kein über Art. 31 aBV (= Art. 27 der heutigen Bundesverfassung) hinausgehender bundesrechtlicher Schutz gegen jegliche kantonale rechtliche Einschränkung des Wirtschaftsgeschehens. Das BGBM findet daher keine Anwendung auf innerkantonale Regelungen, die weder rechtlich noch faktisch ausserkantonale Anbieter diskriminieren (BGE 125 I 276 E. 4f). Das BGBM verwehrt es den Kantonen auch nicht, mit ihren Zulassungsvorschriften höhere Schutzwirkungen anzustreben als andere Kantone (BGE 128 I 92 E. 3, 125 I 322 E. 4c). Allerdings wird mit der binnenmarktlichen Freizügigkeitskonzeption vorerst die Gleichwertigkeit der kantonalen Fähigkeitsausweise vermutet (BGE 125 I 322 E. 4b, 125 I 276 E. 5b, 125 II 56 E. 4b; VGr, 10. Juli 2003, VB.2003.00153, www.vgrzh.ch). c) Gemäss den Richtlinien verlangt der Kanton Zürich für die Bewilligung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit ein abgeschlossenes Psychologiestudium einschliesslich Psychopathologie an einer schweizerischen Universität oder eine andere gleichwertige Ausbildung. Wie in Erwägung 3b ausgeführt, werden an die Gleichwertigkeit der Ausbildung ziemlich hohe Anforderungen gestellt. So muss ein Gesuchsteller insgesamt 600 Stunden Grundlagenwissen in 11 verschiedenen Fächern nachweisen. Das Bundesgericht hat in Bezug auf die am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen §§ 22 ff. GesundheitsG erkannt, dass es verhältnismässig ist, dass der Kanton Zürich im Gegensatz zu anderen Kantonen auf ein Psychologiestudium besteht (BGE 128 I 92 E. 2c). Der Zürcher Gesetzgeber hat mit dem Erfordernis eines Hochschulstudiums in Psychologie einschliesslich Psychopathologie, der nachfolgenden Psychotherapieausbildung und der praktischen Tätigkeit eine konsistente Regelung getroffen, die einen wirksamen Gesundheitsschutz gewährleistet, ohne dass sich sagen lässt, die Anforderungen seien unnötig streng oder unzumutbar hoch. Im Interesse des Patientenschutzes verlangt der zürcherische Gesetzgeber einen verhältnismässig hohen Ausbildungsstand. Das Binnenmarktgesetz kann nicht dazu führen, dass die Kantone ihre jeweiligen Anforderungen demjenigen Kanton anpassen müssten, der die geringsten Anforderungen stellt (BGE 128 I 92 E. 3). Gleiche Überlegungen gelten natürlich auch für die qualifizierten Anforderungen der – in den Richtlinien vorgesehenen – dem Psychologiestudium gleichwertigen Ausbildung. Die Zulassung des Kantons Y verpflichtet den Kanton Zürich daher nicht dazu, an die Beschwerdeführerin, die weder über ein Psychologiestudium noch über eine entsprechende qualifizierte Erstausbildung verfügt, geringere Anforderungen als an andere Psychotherapeuten ohne ausserkantonale Zulassung zu stellen. Aus diesem Grund ist die strittige Berufsausübungsbewilligung auch gestützt auf das Binnenmarktgesetz zu verweigern. Damit erübrigt es sich zu überprüfen, ob sich die Beschwerdeführerin über eine zweijährige praktische Berufserfahrung ausweisen kann. 5. Damit unterliegt die

Beschwerdeführerin in der Hauptsache. Die Gesundheitsdirektion hat der Beschwerdeführerin für die angefochtene Verfügung eine Pauschalgebühr von Fr. 500.- auferlegt. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, hat die Gesundheitsdirektion damit Art. 4 Abs. 2 BGBM, der die Kostenlosigkeit des Verfahrens vorschreibt, missachtet. In dieser Hinsicht ist der Entscheid aufzuheben. Da sich die in Art. 4 Abs. 2 BGBM vorgesehene Kostenlosigkeit nach ihrem Sinn und Zweck nur auf das erstinstanzliche, nicht jedoch auf ein allfälliges Rechtsmittelverfahren bezieht (vgl. unveröffentlichte Erwägung 5 aus RB 1998 Nr. 77 und Nr. 78), wird die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren 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. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird Disp.-Ziff. II der angefochtenen Verfügung aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde 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.