

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00153 vom 10. Juli 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-07-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00153

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00153 du 10 juillet 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00153 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). Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Gesundheitsdirektion die vor oder während des Psychologiestudiums absolvierten Selbsterfahrungsstunden nur in beschränktem Umfang als Teil der Spezialausbildung anerkennt und verlangt, dass zumindest die Hälfte der notwendigen Selbsterfahrungsstunden erst nach Abschluss des Psychologiestudiums absolviert werde (E. 2d). Auch das Binnenmarktgesetz verschafft der Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Marktzulassung (E. 3a/3b). Die Gesundheitsdirektion hat die Kostenlosigkeit des Verfahrens gemäss Art. 4 Abs. 2 des Binnenmarktgesetzes missachtet (E. 3c). Teilweise Gutheissung der Beschwerde (E. 4).

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 noch am 22. Dezember 2001 gestellt, konnte jedoch nicht davon ausgehen, dass die Behörde es noch vor Jahresende würde behandeln können. Zudem fehlten in jenem Zeitpunkt ohnehin verschiedene Unterlagen, welche die Beschwerdeführerin letztlich erst im Oktober 2002 einreichte. Die neuen Gesetzesbestimmungen 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 bisher nicht als selbständige Psychotherapeutin im Kanton Zürich tätig war, gelten für sie die erleichterten Anforderungen der übergangsrechtlichen Zulassung gemäss Art. II der Gesetzesnovelle nicht. 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 Leitung 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 psychotherapeutische Spezialausbildung müsse daher grundsätzlich erst nach der Erstausbildung absolviert werden und die vertiefte fachliche Umsetzung der in der Theorie erlernten psychotherapeutischen Methode auf die eigene Person (Selbsterfahrung) umfassen. Das schliesse auch die Anerkennung von Selbsterfahrungsstunden, welche zu Therapiezwecken erfolgt seien, in der Regel aus. Im Sinne eines Entgegenkommens anerkenne die Gesundheitsdirektion aber, dass die Hälfte der notwendigen 200 Selbsterfahrungsstunden während der Erstausbildung absolviert würde. Die Gesuchstellerin habe ihre Erstausbildung 1996 abgeschlossen und zwischen 1987 und 1993 insgesamt 768 Stunden Selbsterfahrung absolviert. Nach der Erstausbildung bzw. während der psychotherapeutischen Spezialausbildung habe sie keine Selbsterfahrung gemacht. Damit sei das Gesuch mangels genügender Selbsterfahrung bzw. mangels genügender psychotherapeutischer Spezialausbildung abzuweisen. Dagegen macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, es werde in den von der Gesundheitsdirektion angewandten Richtlinien nicht bestimmt, wann die Spezialausbildung zu erfolgen habe. Die zeitliche Stufenfolge des Ausbildungsganges werde erst seit ca. einem halben Jahr verlangt und beeinflusse die Ausbildungsqualität nicht. Die psychoanalytische Tätigkeit setze eine integrale, selbstreflexive, ich-flexible Persönlichkeit voraus, welche nur durch eine tief greifende Lehranalyse zu erreichen sei und die sinnvollerweise vor

Aufnahme der eigentlichen therapeutischen Arbeit durchgeführt werde. Die vorgängige Selbsterfahrung diene gerade dem Schutz des Patienten. Die Beschwerdeführerin habe fast viermal so viele Stunden Selbsterfahrung absolviert, als die Gegenpartei verlange. Dank ihrer früheren Ausbildung und Tätigkeit als Primar- und Sekundarlehrerin habe sie bereits psychotherapierelevante Grundlagen erworben gehabt und im Psychologiestudium als Zweitausbildung vertiefen können. Die Bewilligungsverweigerung verletze die Wirtschaftsfreiheit, da sie ohne gesetzliche Grundlage erfolge, durch kein öffentliches Interesse abgedeckt und unverhältnismässig sei. 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 gleichen Sinne 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). 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/PsyGesThesenD.pdf). d) Die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass die Gesundheitsdirektion das Erfordernis der zeitlichen Stufenfolge der einzelnen Ausbildungselemente erst in jüngerer Zeit anwende, wurde durch die Beschwerdegegnerin bestritten und konnte im Beschwerdeverfahren durch nichts belegt werden. Immerhin zeigt die vorinstanzliche Beurteilung, dass die Gesundheitsdirektion bereit ist, bei der Anerkennung der Selbsterfahrung einen gewissen Spielraum zu gewähren und dem Umstand, dass die Selbsterfahrung als Teil der Spezialausbildung zeit- und kostenintensiv ist, Rechnung zu tragen. Gleichzeitig hat die Vorinstanz aber auch berücksichtigt, dass Psychotherapien durchaus unterschiedliche Zielsetzungen haben, die ihren Nutzen als Teil einer Spezialausbildung beeinflussen können. So dürfte eine Therapie, die zur Behandlung einer Krankheit oder sonstigen Störung durchgeführt wird, wesentlich anders verlaufen und andere Erfahrungen vermitteln als eine Psychotherapie, die ausschliesslich Lehrzwecken dienen soll. Insofern ist es nicht zu beanstanden, wenn die Gesundheitsdirektion die vor oder während des Psychologiestudiums absolvierten Selbsterfahrungsstunden nur in beschränktem Umfang als Teil der Spezialausbildung anerkennt und verlangt, dass zumindest die Hälfte der notwendigen Selbsterfahrungsstunden erst nach Abschluss des Psychologiestudiums absolviert werde. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, es sei bei der psychoanalytischen Therapie sinnvoll und liege im Patienteninteresse, dass die Lehranalyse bereits vor Aufnahme der therapeutischen Arbeit abgeschlossen sei, sticht das Argument nicht. Die Praxis der Gesundheitsdirektion hindert die Beschwerdeführerin weder daran, ihre Lehranalyse schon während des Grundstudiums zu beginnen, noch diese vor Aufnahme der psychoanalytischen Tätigkeit abzuschliessen. Die Anforderung, wenigstens 100 Stunden der Selbsterfahrung erst nach dem Abschluss der Erstausbildung zu absolvieren, beinhaltet auch nicht etwa in irgendeiner Weise eine Schlechterstellung der Psychoanalyse gegenüber anderen anerkannten Therapiemethoden. Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, das Psychoanalytische Seminar Zürich verbiete einem Absolventen, wesentliche Teile der Selbsterfahrung erst während der Spezialausbildung zu absolvieren. Schliesslich kann die Beschwerdeführerin auch aus ihrer vorgängigen Ausbildung als Primar- und Sekundarlehrerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Ausgehend vom gesetzlich vorgezeichneten Ausbildungsweg zur psychotherapeutischen Tätigkeit können aus anderen Ausbildungen und Berufserfahrungen, selbst wenn sie durchaus psychologierelevante Elemente enthalten mögen, keine grundsätzlichen Erleichterungen abgeleitet werden. e) 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). Gestützt auf das kantonale Gesundheitsrecht hat die Gesundheitsdirektion die ersuchte Bewilligung daher zu Recht verweigert.

E. 3

BGBM gerechtfertigt. Dem hält die Beschwerdeführerin im Wesentlichen entgegen, der Kanton Zürich strebe keineswegs explizit und bewusst ein höheres Qualitätsniveau der psychotherapeutischen Ausbildung an als der Kanton X. b) Mit ihren Ausbildungsnachweisen und deren Anerkennung durch den Kanton X für die Zulassung als selbständige Psychotherapeutin verfügt die Beschwerdeführerin über einen kantonal anerkannten Fähigkeitsausweis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Sinne 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, 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 lit. a 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 kantonrechtliche 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). Aus der vorstehenden Erwägung 2 ergibt sich, welche Anforderungen der Kanton Zürich mit § 22 GesundheitsG an die psychotherapeutische Ausbildung und insbesondere an die zeitliche Stufenfolge der einzelnen Ausbildungselemente stellt. Diese Anforderungen verlangen ohne Zweifel einen verhältnismässig hohen Ausbildungsstand von Psychotherapeuten im Interesse des Patientenschutzes. Ob der Kanton X mit seinen Anforderungen an die Spezialausbildung der Psychotherapeuten gemäss § 37 lit. h seines Gesundheitsgesetzes einen vergleichbaren Ausbildungsstand anstrebt, kann hier offen bleiben. Massgebend ist im vorliegenden Fall einzig, dass bei der Zulassung der Beschwerdeführerin durch den Kanton X offensichtlich unberücksichtigt blieb, dass sie die zur Spezialausbildung gehörende Selbsterfahrung im gesamten Umfange lange vor Abschluss des Psychologiestudiums absolviert hatte. Die Zulassung durch den Kanton X verpflichtet den Kanton Zürich daher nicht dazu, an die Beschwerdeführerin geringere Anforderungen als an andere Psychotherapeuten ohne ausserkantonale Zulassung zu stellen. Mit ihrem Entscheid hat die Gesundheitsdirektion schliesslich das Ausbildungsdefizit hinreichend konkretisiert und damit dargelegt, in welcher Art die Beschwerdeführerin ihre Ausbildung zu ergänzen hat (vgl. Art.

E. 4

Damit unterliegt die Beschwerdeführerin in der Hauptsache. 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 Erw. 5 aus RB 1998 Nr. 77 und 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.