

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00073 vom 4. Oktober 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-10-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00073

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00073 du 4 octobre 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00073 del 4 ottobre 2007

Regeste

Bewilligung zur Beschäftigung von unselbständigen Psychotherapeuten | Beschränkung der Anzahl Psychotherapeuten, die angestellt werden dürfen, nach Gesamtzahl und beruflicher Qualifikation (Zulassung zur selbstständigen Berufsausübung; vgl. bereits Verwaltungsgericht ZH: VB.2006.00357; Bundesgericht: 2P.59/2007) Zuständigkeitsregelung, insbes. Direktbeschwerde ans Verwaltungsgericht nach § 19a Abs. 2 Ziff. 2 VRG; Kognition (E. 1). Rechtsgrundlagen zur Zulassung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufsausübung; Voraussetzungen zur Anstellung von Psychotherapeuten bei der anstellenden bzw. bei der anzustellenden Person (E. 2.1). Wer Psychotherapeuten beschäftigen will, darf höchstens sechs Personen anstellen. Die Beschränkung, dass davon nur drei Personen über eine Zulassung zur selbstständigen Berufsausübung verfügen dürfen, hat das Bundesgericht aufgehoben (E. 2.2). Unter grundrechtlichen Gesichtspunkten erweist sich die Einschränkung der Anzahl anzustellenden Psychotherapeuten auf sechs Personen als rechtmässig: Sie stützt sich auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage (E. 2.3.1) und liegt im öffentlichen Interesse (E. 2.3.2). Sie ist im Hinblick auf die Sicherstellung der Aufsicht über die angestellten Psychotherapeuten verhältnismässig (E. 2.3.3). Das Bundesgericht ist der Auslegung des Verwaltungsgerichts gefolgt, wonach die Beschränkung auf sechs Personen als "Kopfbeschränkung" und nicht als Beschränkung auf ein entsprechendes Stellenpensum zu verstehen ist (E. 2.3.4). Teilweise Gutheissung der Beschwerde (E. 3).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2007.00073 Entscheid der 3. Kammer vom

E. 4

Oktober 2007 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Felix Helg. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer , gegen Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin , betreffend Bewilligung zur Beschäftigung von unselbstständigen Psychotherapeuten, hat sich ergeben: I. A, med. pract., ersuchte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich mit Schreiben vom 8. Dezember 2005, dort eingegangen am 16. Dezember 2005, um Bewilligung zur Beschäftigung der Psychotherapierenden C, Dipl. Psych. IAP D, lic. phil. E, lic. phil. F, G, lic. phil. H, lic. phil. I und Dipl. Psych. IAP J, welche alle im Besitz einer Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung der nichtärztlichen Psychotherapie sind. Die Gesundheitsdirektion erteilte die beantragten Bewilligungen zur Beschäftigung der

Genannten am 21. Dezember 2005, allerdings befristet bis Ende Mai 2008. Mit beigelegtem Schreiben wurde A und zwei weiteren in denselben Räumlichkeiten tätigen Ärzten unter anderem erläutert, gemäss § 17 Abs. 3 der Verordnung über die nichtärztlichen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten vom 1. Dezember 2004 (PsyV, LS 811.61) dürfe die beschäftigende Person maximal sechs Psychotherapierende anstellen. Davon dürften aber höchstens deren drei die Voraussetzungen für die Zulassung zur selbstständigen Berufsausübung erfüllen. In Analogie zu den Übergangsbestimmungen von § 26 PsyV könne er bis Ende Mai 2008 den Besitzstand wahren; innerhalb dieser Zeit habe er den rechtmässigen Zustand herzustellen. In der Folge ersuchte A um Erlass einer rekursfähigen Verfügung. Eine solche erging am 15. Januar 2007. A wurde verpflichtet, die Beschäftigung der unselbstständig tätigen Psychotherapeutinnen und -therapeuten insgesamt ab dem 1. Juni 2008 auf sechs, diejenigen mit Berufsausübungsbewilligung ab dem 1. Juni 2008 auf drei Personen zu reduzieren. II. Am 13. Februar 2007 gelangte A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Er beantragte, es sei die Verfügung vom 15. Januar 2007 aufzuheben und es seien ihm Bewilligungen zur zeitlich nicht limitierten Beschäftigung von acht Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten zu erteilen, unter Kosten und Entschädigungsfolge zu Lasten der Gesundheitsdirektion. Da das Verwaltungsgericht eine Beschwerde in einem ähnlich gelagerten Fall mit Entscheid vom 21. Dezember 2006 abgewiesen hatte (VB.2006.00357, www.vgrzh.ch), beantragte der Beschwerdeführer die Sistierung des vorliegenden Verfahrens, bis über die erhobene staatsrechtliche Beschwerde befunden worden sei. Mit Präsidialverfügung vom 19. Februar 2007 wurde dem Sistierungsgesuch stattgegeben. Der Entscheid des Bundesgerichts erging am 12. Juni 2007 (2P.59/2007, www.vgrzh.ch). In der Folge wurde der Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 4. Juli 2007 Frist zur Beschwerdeantwort angesetzt. Diese ging am 26. Juli 2007 beim Gericht ein. Die Beschwerdegegnerin beantragte die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdeführers, soweit darauf einzutreten sei. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Nach § 19a Abs. 2 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) können erstinstanzliche Anordnungen der Direktionen und Ämter auf dem Gebiet der Bewilligung zur Ausübung der Berufe der Gesundheitspflege – wozu auch die Bewilligung an den Inhaber einer ärztlichen Praxis zur Beschäftigung unselbstständig tätiger Psychotherapeuten/innen im Sinn von § 17 PsyV gehört – unmittelbar beim Verwaltungsgericht angefochten werden (dazu ausführlich der genannte Entscheid VGr, 21. Dezember 2006, VB.2006.00357, E. 1.1-1.3, mit Hinweisen). Dabei steht ihm auch die Beurteilung von Ermessensfragen zu (§ 50 Abs. 3 VRG). Mangels eines Streitwertes ist die Kammer zum Entscheid berufen. 2. 2.1 Die zürcherische Gesundheitsgesetzgebung regelt in §§ 22 ff. des Gesundheitsgesetzes (GesundheitsG, LS 810.1, Fassung vom 21. August 2000, in Kraft seit 1. Januar 2002) und §§ 1 - 9 PsyV die Zulassung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit (zur Entstehungsgeschichte dieser Ordnung vgl. RB 1991 Nr. 81 = ZBl 93/1992, S. 74; RB 1998 Nr. 79 = ZBl 100/1999, S. 592; BGE 128 I 92). Sodann wird in §§ 17 - 20 PsyV die unselbstständige psychotherapeutische Berufsausübung geregelt, wobei diese Regelung zumindest teilweise auf die praktische Ausbildung und Tätigkeit von Personen ausgerichtet ist, welche die Zulassung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufsausübung erlangen wollen. Wer unselbstständige Psychotherapeuten/innen anstellen will, bedarf gemäss § 17 Abs. 1 PsyV einer Bewilligung der Gesundheitsdirektion. Die Bewilligung wird gemäss § 17 Abs. 2 lit. a PsyV nur solchen Personen erteilt, welche gemäss § 22a lit. a

- c GesundheitsG auch zur praktischen Ausbildung für die selbstständige psychotherapeutische Tätigkeit (das heisst für Selbsterfahrung, Supervision und klinische Tätigkeit) befugt sind, nämlich: - Psychotherapeuten/innen, welche die Zulassungsvoraussetzungen zur selbstständigen psychotherapeutischen Tätigkeit gemäss § 22 Abs. 1 lit. a - c GesundheitsG in Verbindung mit §§ 2 - 8 PsyV erfüllen (abgeschlossenes Psychologiestudium, integrale Spezialausbildung, mindestens zweijährige klinische psychotherapeutische Tätigkeit in unselbstständiger Stellung) sowie eine mindestens fünfjährige hauptberufliche psychotherapeutische Tätigkeit nachweisen (§ 22a lit. a GesundheitsG); - Ärzten, welche eine Spezialausbildung in Psychotherapie gemäss § 22 Abs. 1 lit. b GesundheitsG absolviert haben sowie eine mindestens fünfjährige hauptberufliche psychotherapeutische Tätigkeit nachweisen (§ 22a lit. b GesundheitsG); - Ärzten mit Facharztstitel Psychiatrie und Psychotherapie FMH (§ 22a lit. c GesundheitsG). Die anzustellende Person muss (sofern sie nicht ohnehin die Zulassungsvoraussetzungen zur selbstständigen psychotherapeutischen Tätigkeit erfüllt) über eine Ausbildung gemäss § 17 Abs. 2 lit. b PsyV verfügen. Die beschäftigende Person darf gemäss § 17 Abs. 3 PsyV höchstens sechs Psychotherapeuten/innen anstellen, wovon höchstens drei die Voraussetzungen zur selbstständigen Berufsausübung erfüllen dürfen. Die beschäftigende Person ist gemäss § 18 PsyV als Bewilligungsinhaber bzw. -inhaberin für die Tätigkeit der unselbstständig tätigen Person verantwortlich. Keiner Bewilligung für die Beschäftigung unselbstständig tätiger Psychotherapeuten/innen bedürfen laut § 20 Abs. 1 PsyV die in lit. a - d PsyV genannten Institutionen (Spitäler, Pflegeheime, teilstationäre Institutionen, Polikliniken) sowie laut § 20 Abs. 2 PsyV psychotherapeutische Ambulatorien, welche als Ausbildungsinstitut im Sinn von § 7 PsyV für die integrale Spezialausbildung im Sinn von § 22 Abs. 1 lit. b GesundheitsG anerkannt sind. 2.2 Nachdem das Bundesgericht mit Urteil vom 12. Juni 2007 festgehalten hat, die Regelung gemäss § 17 Abs. 3 PsyV, wonach nur drei voll ausgebildete Psychotherapeuten angestellt werden dürften, während die Limite für in Ausbildung stehende Psychotherapeuten sechs Personen betrage, sei unverhältnismässig, verzichtet die Gesundheitsdirektion darauf, diesen Teil der Bestimmung weiter anzuwenden. Dies hat zur Folge, dass die Beschwerde gutzuheissen ist, soweit die Zahl der anzustellenden voll ausgebildeten Psychotherapeuten auf drei anstatt deren sechs – wie dies auch bei der Anstellung von in Ausbildung stehenden Psychotherapeuten gesetzlich erlaubt ist – limitiert worden ist. Es bleibt somit zu prüfen, ob der Beschwerdeführer sogar zur Anstellung von acht anstatt nur sechs voll ausgebildeten Psychotherapeuten befugt wäre, wie er dies beantragt und was von der Gesundheitsdirektion abgelehnt wird. 2.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Limitierung der Zahl der anzustellenden Psychotherapeuten verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit im Sinn von Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). Die Bestimmung gemäss § 17 Abs. 3 PsyV sei weder gesetz- noch verfassungsmässig. Es handle sich dabei typischerweise um ein wirtschaftspolitisches Interesse. Es sei nicht einsehbar, weshalb es einem Arzt und einer Ärztin nicht möglich sein soll (unter Berücksichtigung der hier ausschliesslich interessierenden gesundheitspolizeilichen Überlegungen), mehr als die in der Verordnung festgelegten Personen zu beschäftigen. Es zeige sich gerade an seinem Beispiel, dass ein Arzt acht Personen beschäftigen und dabei seinen gesundheitspolizeilichen Aufsichtspflichten nachkommen könne. Damit fehle es auch am öffentlichen Interesse für eine Limitierung. 2.3.1 Das Bundesgericht hat im Entscheid vom 12. Juni 2007 festgehalten, wer als dazu berechnigte Fachperson Psychotherapeuten beschäftige, welche die Voraussetzungen zur selbstständigen Berufsausübung (noch) nicht erfüllten bzw.

unselbstständig tätig seien, müsse in der Lage sein, die ihm obliegende Aufsicht über die unter seiner Kontrolle arbeitenden Psychotherapeuten auszuüben, was eine Beschränkung der Zahl der Angestellten auf Verordnungsstufe zu rechtfertigen vermöge. Diese Schranke ergebe sich aus der Natur der Sache und brauche im Gesetz nicht ausdrücklich hervorgehoben zu werden (2P.59.2007, E. 4). Es ist somit in Übereinstimmung mit dem genannten Entscheid sowie dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2006 (VB.2006.00357, E. 3.2) von einer hinreichenden formell-gesetzlichen Grundlage (§ 7 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 GesundheitsG) für die in § 17 Abs. 3 Satz 1 PsyV statuierte Einschränkung hinsichtlich der Beschäftigung von Psychotherapeuten/innen in unselbstständiger Stellung auszugehen.

2.3.2 Das Bundesgericht hat die gesetzliche Limitierung der von einem Beschäftigenden anzustellenden Psychotherapeuten als eine sozialpolitisch motivierte, wettbewerbsneutrale und damit mit der Wirtschaftsfreiheit grundsätzlich vereinbare Massnahme qualifiziert (2P.59/2007, E. 5.1). Es kann damit bei der Beschränkung der anzustellenden Psychotherapeutinnen und -therapeuten gemäss der hier interessierenden Bestimmung nach § 17 Abs. 3 Satz 1 PsyV nicht von einem wirtschaftspolitisch motivierten Eingriff in die unternehmerische Freiheit ausgegangen werden. Vielmehr entspricht es einem berechtigten gesundheitspolizeilichen Anliegen, die Zahl der unter der Aufsicht einer Fachperson unselbstständig tätigen Medizinalpersonen zur Sicherung einer wirksamen Aufsicht zu beschränken, weshalb ein öffentliches Interesse an der entsprechenden Regelung gegeben ist.

2.3.3 Es stellt sich sodann die Frage der Verhältnismässigkeit der nunmehr auf die Anzahl von sechs Psychotherapeuten limitierten Befugnis zur Anstellung gemäss § 17 Abs. 3 Satz 1 PsyV. Das Bundesgericht hat die Verhältnismässigkeit einzig bei der nun nicht mehr anzuwendenden Bestimmung gemäss § 17 Abs. 3 Satz 2 verneint, wonach von den sechs angestellten Psychotherapeuten höchstens deren drei die Voraussetzungen für die Zulassung zur selbstständigen Berufsausübung erfüllen dürften. Es könne nicht angehen, für die Anstellung von voll ausgebildeten Psychotherapeuten eine tiefere Limite anzusetzen. Auch das geltend gemachte Interesse an der Erhaltung von Ausbildungsplätzen vermöge diese Widersprüchlichkeit nicht zu rechtfertigen, umso weniger, als ein gesundheitspolitisch relevanter Mangel an entsprechenden Ausbildungsplätzen seitens des Kantons nicht belegt worden sei (2P.59/2007, E. 5.2). Aus diesem Entscheid des Bundesgerichts lässt sich jedoch nicht herleiten, die Beschränkung der Anstellung auf sechs Personen, seien es nun voll ausgebildete oder noch in Ausbildung stehende Psychotherapeuten, sei ebenfalls unverhältnismässig. Die Limitierung auf sechs angestellte Psychotherapeuten, welche – auch wenn sie voll ausgebildet sind – unter der Kontrolle der beschäftigenden Person arbeiten und deren Aufsicht unterstehen, stellt vielmehr eine grosszügige Regelung im Zusammenhang mit der Führung einer Praxis dar. Es gilt nämlich eine wirksame Aufsicht der Tätigkeiten zu gewährleisten, die der persönlichen Berufsausübung des Inhabers einer Praxis zuzurechnen sind, was allgemein bei einer höheren oder gar beliebig hohen Anzahl von Angestellten nicht mehr gleichermassen garantiert wäre (zur Frage der persönlichen Berufsausübung vgl. § 10 Abs. 1 GesundheitsG; Hans Ott in: Heinrich Honsell [Hrsg.], Handbuch des Arztrechts, Zürich 1994, S. 229). Die genannte Bestimmung gemäss § 17 Abs. 3 Satz 1 PsyV steht somit im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip und wird selbst den Bedürfnissen des Beschwerdeführers weitgehend gerecht, der – seinen Neigungen und Fähigkeiten folgend – ein besonderes Schwergewicht auf die Betreuung von Fällen gelegt hat, die eine (delegierte) Psychotherapie erfordern. Der Vollständigkeit halber gilt es anzumerken, dass es vorliegend um Anstellungen im Rahmen einer Arztpraxis geht –

etwas anderes macht der Beschwerdeführer denn auch nicht geltend – und nicht etwa um die Führung eines anderweitigen ärztlich geleiteten Unternehmens mit anderen Organisationsstrukturen (vgl. dazu VGr, 21. Dezember 2006, VB.2006.00357, E. 1.3, mit Hinweis auf Hanspeter Kuhn, Die Arztpraxis zwischen Staat und Markt, in: Barbara Hürlimann/Thomas Poledna/Martin Rübel [Hrsg.], Privatisierung und Wettbewerb im Gesundheitsrecht, Zürich 2000, S. 203; VGr, 13. Juli 2006, VB.2005.00359, E. 3.3.3, www.vgrzh.ch). Es gilt daher, die auf Praxen zugeschnittenen gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten. Daran ändert auch nichts, dass der Beschwerdeführer nach Erreichen des 65. Altersjahrs seine eigenen Behandlungsverhältnisse massiv abgebaut hat, um zunehmend Zeit für die Beaufsichtigung der delegierten Psychotherapien zu haben.

2.3.4 Der Beschwerdeführer weist darauf hin, § 17 Abs. 3 PsyV sei sachfremd, weil keine Rücksicht auf das Pensum der Angestellten genommen werde. In § 10 der Ärzteverordnung vom 6. Mai 1998 (LS 811.11) werde – prinzipiell zu Recht – auf Stellenprozente abgestellt. Weil einzig das öffentliche Interesse angerufen werden könne, um die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken, sei aber ohne weiteres erkennbar, dass nicht auf die Kopfzahl, sondern – gegebenenfalls – auf Stellenprozente abgestellt werden könne. Das Bundesgericht hat die Annahme des Verwaltungsgerichts, wonach die in § 17 Abs. 3 PsyV festgelegte Begrenzung der zugelassenen Angestellten sich nicht auf Stellenprozente, sondern auf die Zahl der (ganz- oder teilzeitlich) angestellten Personen beziehe, ebenfalls geteilt, weshalb daran festzuhalten ist (VGr, 21. Dezember 2006, VB.2006.00357, E. 2.2, BGr, 12. Juni 2007, 2P.59/2007, E. 4). Auch ist nicht weiter zu prüfen, inwieweit das Abstellen auf die Personenzahl nach § 17 Abs. 3 Satz 1 PsyV ohne Berücksichtigung des Pensums allfällige Rechte der angestellten Psychotherapeuten verletzen könnte, tritt doch vorliegend allein der Arbeitgeber als Beschwerdeführer auf (BGr, 2P.59/2007, E. 3; Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 4, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 86).

3. Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen, indem der Beschwerdeführer zu verpflichten ist, die Beschäftigung der unselbstständig tätigen Psychotherapeutinnen und -therapeuten insgesamt ab dem 1. Juni 2008 auf sechs Personen zu reduzieren. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten zu drei Vierteln der Beschwerdegegnerin und zu einem Viertel dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2). Dementsprechend sind auch die Kosten der angefochtenen Verfügung neu zu verlegen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 28). Beide Parteien beantragen eine Parteientschädigung. Der Beschwerdegegnerin steht als mehrheitlich unterliegende Partei von vornherein keine Parteientschädigung zu, während dem überwiegend obsiegenden Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zuzusprechen ist. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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