Urteilskopf

128 I 92

8. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Schweizer Psychotherapeuten Verband SPV/ASP und Mitb. gegen Kanton Zürich (staatsrechtliche Beschwerde) 2P.303/2000 vom 2. November 2001

Regeste (de):
Art. 27 und 49 BV; Voraussetzungen zur Bewilligung der selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit.

§ 22 des Zürcher Gesundheitsgesetzes verletzt Art. 27 BV nicht, indem er für die Zulassung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit ein abgeschlossenes Psychologiestudium voraussetzt (E. 2).

Das Erfordernis des Psychologiestudiums verstösst nicht darum gegen den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts gemäss Art. 49 BV (in Verbindung mit dem Binnenmarktgesetz), weil einige Kantone dieses Erfordernis nicht kennen. Das Binnenmarktgesetz verlangt nicht, dass ein Kanton im Hinblick auf die Regelungen anderer Kantone die Anforderungen für die ursprüngliche Erteilung der Berufsausübungsbewilligung herabsetzen muss (E. 3).

Erfordernis und Ausgestaltung einer Übergangsregelung. Die vom Kanton Zürich getroffene Übergangsregelung hält vor der Verfassung stand (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 27 et 49 Cst.; conditions mises à l'autorisation d'exercer comme psychothérapeute indépendant sans formation médicale.

Le § 22 de la loi zurichoise sur la santé ne viole pas l'art. 27 Cst. en exigeant des études complètes de psychologie pour exercer comme psychothérapeute indépendant sans formation médicale (consid. 2).

L'exigence d'études en psychologie ne viole pas le principe de la primauté du droit fédéral au sens de l'art. 49 Cst. (en relation avec la loi sur le marché intérieur) même si certains cantons ne connaissent pas cette condition. La loi sur le marché intérieur n'oblige pas un canton à tenir compte de la réglementation d'autres cantons et à réduire ses exigences en la matière lorsqu'il s'agit d'octroyer une première autorisation d'exercer une profession (consid. 3).

Nécessité et aménagement d'une réglementation transitoire. La réglementation transitoire prévue par le canton de Zurich est conforme à la Constitution (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 27 e 49 Cost.; condizioni per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di psicoterapeuta indipendente senza formazione medica.

Il § 22 della legge sanitaria zurighese, il quale esige studi completi di psicologia per potere esercitare l'attività di psicoterapeuta indipendente senza formazione medica, non viola l'art. 27 Cost. (consid. 2).

L'esigenza di studi in psicologia non viola il principio della preminenza del diritto federale ai sensi dell'art. 49 Cost. (in relazione con la legge sul mercato interno), anche se alcuni cantoni non pongono questa condizione. La legge sul mercato interno non obbliga un cantone a tener conto della regolamentazione di altri cantoni e a ridurre le proprie esigenze in materia quando si tratta di rilasciare una prima autorizzazione ad esercitare una

professione (consid. 3).

Esigenza ed elaborazione di una regolamentazione transitoria. La regolamentazione transitoria prevista dal Cantone Zurigo è conforme alla Costituzione (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 93

BGE 128 I 92 S. 93

Der Regierungsrat des Kantons Zürich regelte mit Verordnung vom 8. Januar 1992 über die Berufe der Gesundheitspflege die Bewilligungsvoraussetzungen für die selbstständige Ausübung der Psychotherapie, wobei namentlich ein Psychologiestudium unter Einschluss der Psychopathologie, drei Jahre Berufsarbeit und zusätzlich 200 Stunden Selbsterfahrung, 200 Stunden Theorie und 200 Stunden Supervision verlangt wurden. Mit Urteil vom 3. Dezember 1993 hob das Bundesgericht die fragliche Verordnungsbestimmung auf, weil eine derartige Neuordnung, welche ausnahmslos einen Hochschulabschluss in Psychologie verlange, zumindest in ihren Grundzügen der Verankerung in einem formellen Gesetz bedürfe. Am 21. August 2000 beschloss der Kantonsrat des Kantons Zürich folgende Änderung des Zürcher Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962: § 22. Die Bewilligung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit wird 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 unselbstständiger Stellung an einer anerkannten Institution unter psychiatrischer oder psychotherapeutischer Leitung oder in einer anerkannten psychotherapeutischen Fachpraxis.

BGE 128 I 92 S. 94

Eine vom Regierungsrat in ausgewogener Zusammensetzung gewählte Fachkommission überprüft insbesondere: a) die nach Absatz 1 lit. b absolvierten integralen Spezialausbildungen, b) die Qualitätsanforderungen der Institutionen und Praxen nach Absatz 1 lit. c.
In § 22a wurden ferner die Anforderungen an die Ausbildenden festgelegt und in § 22b der Tätigkeitsbereich der Psychotherapeuten umschrieben (selbstständige Feststellung von psychischen und psychosomatischen Krankheiten und Störungen sowie deren Behandlung mit psychotherapeutischen Methoden unter Ausschluss der Medikamentenabgabe). Übergangsrechtlich wurde als Art. II des Beschlusses schliesslich Folgendes bestimmt: Die Bewilligung zur selbstständigen nichtärztlichen psychotherapeutischen Berufstätigkeit wird an Gesuchstellende erteilt, die vor dem 31. Dezember 1994 ihre selbstständige psychotherapeutische Tätigkeit im Kanton Zürich aufgenommen haben, diese seither grundsätzlich ununterbrochen ausüben und über eine ausreichende Ausbildung verfügen. Die Ausbildung gilt als ausreichend, wenn entweder die Zulassungsvoraussetzung der Erstausbildung gemäss § 22 Absatz 1 lit. a oder jene der Spezialausbildung gemäss § 22 Absatz 1 lit. b erfüllt wird, wobei von einer integralen Ausrichtung der Spezialausbildung abgesehen wird.
Das Recht auf Zulassung nach dieser Bestimmung verwirkt, wenn nicht innert sechs Monaten seit ihrem Inkrafttreten ein entsprechendes Gesuch gestellt worden ist. Am 15. Dezember 2000 erhoben der Schweizer Psychotherapeuten Verband, der Schweizer Verein für Gestalttherapie und Integrative Therapie, die Schweizer CHARTA für Psychotherapie, das C.G. Jung-Institut Zürich sowie A., B., C., D. und E. staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragten, § 22 lit. a des Gesundheitsgesetzes des Kantons Zürich

in der Fassung vom 21. August 2000 und die damit zusammenhängende übergangsrechtliche Bestimmung in Art. II aufzuheben, eventuell nur die übergangsrechtliche Bestimmung aufzuheben. Sie machten geltend, das Erfordernis eines abgeschlossenen Psychologiestudiums sei mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) unvereinbar und verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV). Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie

BGE 128 I 92 S. 95

den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Unter dem Schutz von Art. 27 BV steht somit auch die gewerbsmässige Tätigkeit als selbstständiger Psychotherapeut. Wie andere Grundrechte kann die Wirtschaftsfreiheit auf gesetzlicher Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) im öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) eingeschränkt werden. Nach der vom Kanton Zürich im Gesundheitsgesetz getroffenen Regelung wird für die selbstständige Ausübung der psychotherapeutischen Berufstätigkeit ein abgeschlossenes Psychologiestudium einschliesslich Psychopathologie, eine integrale Spezialausbildung in mindestens einer anerkannten Psychotherapiemethode und eine mindestens zweijährige klinische psychotherapeutische Tätigkeit in unselbstständiger Stellung verlangt. Die gesetzliche Grundlage kann nicht in Frage stehen. Sie wurde mit der angefochtenen Regelung auf der Stufe des formellen Gesetzes gerade geschaffen. Die Beschwerdeführer bestreiten auch nicht, dass die getroffene Regelung im öffentlichen Interesse liegt. Sie machen einzig geltend, das Erfordernis eines abgeschlossenen Psychologiestudiums einschliesslich Psychopathologie sei unverhältnismässig. Es müsse jedes andere Hochschulstudium, und zwar nicht nur in Pädagogik, Anthropologie, Philosophie oder Theologie (Beschwerdeführerin 8), sondern auch in Informatik (Beschwerdeführer 5), Musik (Beschwerdeführerin 9), Architektur oder Chemie als ausreichend angesehen werden; selbst eine Erstausbildung als Lehrerin (Beschwerdeführerin 6) oder als Krankenschwester (Beschwerdeführerin 7) sei genügend. b) Das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass staatliche Hoheitsakte für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sein müssen (BGE 126 I 112 E. 5b S. 119 f.; BGE 124 I 40 E. 3e S. 44; BGE 118 Ia 427 E. 7a S. 439). Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation (BGE 127 IV 154 E. 4c S. 161). Die vom Kanton Zürich getroffene Regelung beruht auf drei Säulen, dem Hochschulstudium in Psychologie einschliesslich Psychopathologie, der Psychotherapieausbildung und der praktischen Tätigkeit. Die Beschwerdeführer erachten ein Hochschulstudium in Psychologie für nicht notwendig und wollen dieses Erfordernis gestrichen wissen. Es ist nun allerdings klar, dass die selbstständige psychotherapeutische Tätigkeit, die zur selbstständigen Feststellung

BGE 128 I 92 S. 96

von psychischen und psychosomatischen Krankheiten und Störungen sowie zu deren Behandlung mit psychotherapeutischen Methoden berechtigt (§ 22b des Gesundheitsgesetzes), eine sichere Diagnostik und zuverlässige Kenntnisse der eigenen fachlichen Grenzen voraussetzt, wozu ein fundiertes Wissen in Psychologie und Psychopathologie unerlässlich ist. Es kann daher verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden, wenn eine Grundausbildung in Psychologie unter Einschluss der Psychopathologie verlangt wird (vgl. schon das unter anderem den Beschwerdeführer 1 betreffende Urteil des Bundesgerichts 2P.72/1992 vom 3. Dezember 1993, E. 5b; dieses Ergebnis ist in BGE 125 I 335 E. 3b S. 338 zusammengefasst dargestellt). Fragen kann sich nur, ob verfassungsrechtlich eine inhaltliche Aequivalenzklausel geboten ist im Sinne der Möglichkeit des Nachweises einer dem Hochschulabschluss (in Psychologie) vergleichbaren wissenschaftlichen Ausbildung im psychologischen Fachbereich (offen gelassen im genannten Urteil vom 3. Dezember 1993, E. 5b am Ende). Keine weitergehende allfällige Relativierung des Erfordernisses des Psychologiestudiums ergibt sich aus der in der Beschwerdeschrift wiedergegebenen Textstelle aus dem Gutachten von Peter Saladin und Jörg Paul Müller vom 4. Februar 1977 zur basel-städtischen Regelung.
c) Was die Forderung nach einer derartigen Aequivalenzklausel betrifft, ist zunächst davon auszugehen, dass Absolventen anderer Universitätsabschlüsse Psychologie als Zusatzstudium unter erleichterten Bedingungen studieren können, wobei namentlich Nebenfächer entfallen und keine Lizentiatsarbeit verfasst werden muss. Für den Zürcher Gesetzgeber stand beim Erfordernis eines Psychologiestudiums im Vordergrund, dass damit eine breite Grundausbildung sichergestellt ist, die darüber hinaus, obwohl sechs Fachrichtungen angeboten werden, nicht schon einer bestimmten Therapieform verpflichtet ist, wie dies bei der nachfolgenden Spezialausbildung zutrifft. Würde auf ein Psychologiestudium verzichtet, so müsste sich der angehende Therapeut schon für eine bestimmte Schule und Therapieform entscheiden, bevor er über die erforderlichen wissenschaftlichen Grundlagen verfügt. Es liegt auch nahe, dass ohne diese breite Grundausbildung die Gefahr besteht, dass der Therapeut durch seine Therapiemethode allzu sehr geprägt ist. Qualifizierte Psychotherapie aber setzt die Fähigkeit voraus zu entscheiden, welche Methode bei welchen Krankheitsbildern am wirksamsten eingesetzt werden kann, erfordert somit eben die erwähnte breite Grundausbildung. Auch die Bemerkungen in der

Beschwerdeergänzung hiezu vermögen die Überzeugung nicht zu erschüttern, dass das Psychologiestudium gerade in dieser Hinsicht besser auf die Therapietätigkeit vorbereitet als irgend ein anderes Hochschulstudium. Ins Leere stösst der Hinweis der Beschwerdeführer, dass in keinem Kanton der Abschluss eines Psychologiestudiums zur Erlangung der Berufsausübungsbewilligung ausreiche. Zu betrachten ist die Zulassungsregelung in ihrer Gesamtheit. 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 liesse, die Anforderungen wären unnötig streng oder unzumutbar hoch. Zwar liesse sich durchaus auch in Betracht ziehen, als Erstausbildung einen Hochschulabschluss geisteswissenschaftlicher Art, wie Philosophie, Pädagogik oder Theologie genügen zu lassen. Die durch das Psychologiestudium vermittelten Grundlagen wären diesfalls in einer Zusatzausbildung separat oder im Rahmen der Zweitausbildung zu erwerben. Ein derartiger Studienaufbau könnte für sich in Anspruch nehmen, dass der Zugang zur Psychotherapie breiter wäre, was sich für die angehenden Psychotherapeuten aufgrund des unterschiedlichen Erfahrungshorizonts befruchtend auswirken könnte. Ebenso wenig aber wie es Sache des Bundesgerichts ist, im Hinblick auf die Anforderungen an die Berufsausbildung bzw. an den Fähigkeitsnachweis für die Berufsausübung medizinische Streitfragen zu entscheiden (vgl. BGE 125 I 335 E. 3c S. 342), hat das Bundesgericht vorliegend die Frage der Zweckmässigkeit der vom Gesetzgeber aufgestellten Kriterien betreffend die Ausbildungsanforderungen zu beurteilen. Den kantonalen Behörden kommt jedenfalls bei der Festlegung der Anforderungen an die Erteilung eines Fähigkeitsausweises ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BGE 113 Ia 286 E. 4a S. 289), der nur überschritten ist, wenn unnötige oder übertriebene Erfordernisse aufgestellt werden, was sich hier aber nicht sagen lässt, weil das Psychologiestudium als Erstausbildung eine unmittelbare und insoweit bessere Grundlage

für die Spezialausbildung bildet als dies für andere geisteswissenschaftliche Studien zutrifft. Insofern kommt dem Umstand, dass andere Kantone andere Lösungen kennen, für sich allein keine massgebende Bedeutung zu (vgl. BGE 125 I 276 E. 3d S. 278, 335 E. 2d S. 338 f.). Im gleichen Sinn ist schon aus diesem Grunde auch unerheblich die in

BGE 128 I 92 S. 98

der Beschwerdeergänzung aufgeführte Liste der Publikationen von praktisch tätigen Psychotherapeuten, welche Hochschulabschlüsse verschiedenster Disziplinen aufweisen. Unter der Voraussetzung, dass eine befriedigende Übergangsregelung geschaffen wird (dazu E. 4), lässt sich somit nicht sagen, das Bestehen auf einem Psychologiestudium sei unverhältnismässig.

3. Die Beschwerdeführer berufen sich auf die derogatorische Kraft (Grundsatz des Vorrangs) des Bundesrechts (Art. 49 BV) und das Rechtsgleichheitsgebot, wobei sie sich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) beziehen und geltend machen, dieses verpflichte die Kantone, Psychotherapeuten, welche in einem anderen Kanton die Berufsausübungsbewilligung erhalten haben, ebenfalls zuzulassen; weil in anderen Kantonen ein Psychologiestudium nicht verlangt werde, verstosse die Zürcher Regelung gegen Art. 49 BV und - wenn ausserkantonale Fähigkeitsausweise ohne Psychologiestudium anerkannt würden - auch gegen das Rechtsgleichheitsgebot, weil im Kanton Zürich wohnhafte Psychotherapeuten diesfalls gegenüber kantonsfremden benachteiligt wären. Diese Argumentation der Beschwerdeführer verkennt Tragweite und Struktur des Binnenmarktgesetzes, das sich auf den interkantonalen Waren- und Dienstleistungsverkehr bezieht und das sog. Cassis-de-Dijon-Prinzip verankert sowie bezüglich kantonaler Fähigkeitsausweise unter gewissen Einschränkungen vorschreibt, dass sie in der ganzen Schweiz Geltung haben. Daraus folgt aber nicht, dass die Kantone ihre jeweiligen Anforderungen demjenigen Kanton anpassen müssten, der die geringsten Anforderungen stellt (dazu umfassend BGE 125 I 276 E. 4b-f S. 279-282; nebst anderen auch BGE 125 I 322 E. 2c S. 325 f.). Ob einem Psychotherapeuten, der in einem anderen Kanton zur selbstständigen Berufsausübung zugelassen ist, gestützt auf das Binnenmarktgesetz eine Zulassung auch im Kanton Zürich erteilt werden müsste, braucht denn auch nicht im Zürcher Gesetz selber geregelt zu werden, und die Möglichkeit einer solchen Zulassung bedeutete nicht, dass der kantonale Gesetzgeber die Anforderungen für die ursprünglich vom Kanton Zürich zu erteilenden Bewilligungen herabsetzen müsste.

4. Die Beschwerdeführer beanstanden auch die Übergangsregelung. Nach der Rechtsprechung kann es verfassungsrechtlich geboten sein, eine Übergangsregelung zu erlassen, was das Bundesgericht in erster Linie unter Beachtung des Grundsatzes rechtsgleicher

BGE 128 I 92 S. 99

Behandlung, des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbots (BGE 123 II 385 E. 9 S. 395 f.; BGE 114 Ib 17 E. 6b S. 25; BGE 106 Ia 254 E. 3c/4a S. 260; BGE 104 Ib 205 E. 5b S. 216) sowie des Vertrauensschutzes (Urteil 2P.276/1995 vom 3. April 1996, in: Pra 86/1997 Nr. 1 S. 1, E. 4b) beurteilt. Im Übrigen ist die Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung allerdings dem Gesetzgeber anheimgestellt, dem hierbei ein weiter Spielraum des Ermessens zusteht (BGE 106 Ia 254 E. 4a S. 260; Urteile des Bundesgerichts 2P.436/1997 vom 5. Februar 1999, veröffentlicht in: ZBl 101/2000 S. 383, E. 2c; 2P.298/1998 vom 2. Juli 1999, veröffentlicht in: ZBl 102/2001 S. 319, E. 4c, und 2P.276/1995 vom 3. April 1996, veröffentlicht in: Pra 86/1997 Nr. 1 S. 1, E. 4b, mit Hinweisen). Die getroffene Übergangsregelung ermöglicht die erleich-

terte Bewilligung für diejenigen Psychotherapeuten, die schon lange (d.h. länger als seit 31. Dezember 1994) als solche tätig sind. Sie müssen nur die Zulassungsvoraussetzungen entweder der Erst- oder aber der Spezialausbildung erfüllen. Diese Regelung trägt einerseits den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes Rechnung und ist andererseits für die Psychotherapeuten, welche schon längere Zeit als solche tätig sind, nicht zu einschneidend. Die Beschwerdeführer beanstanden das Stichdatum des 31. Dezember 1994 mit der Begründung, damals habe noch nicht abgesehen werden können, dass als Erstausbildung ein Psychologiestudium verlangt werde. Es liegt in der Natur der Sache, dass vor Verabschiedung eines Gesetzes dessen Inhalt noch nicht mit Sicherheit feststehen kann. Die Situation im Kanton Zürich war dadurch geprägt, dass die selbstständige psychotherapeutische Tätigkeit auf Ärzte beschränkt war, was das kantonale Verwaltungsgericht am 21. August 1991 als mit der Handels- und Gewerbefreiheit unvereinbar erachtete. Die daraufhin getroffene Regelung der selbstständigen psychotherapeutischen Tätigkeit auf Verordnungsstufe ist vom Bundesgericht mangels Grundlage im formellen Gesetz am 3. Dezember 1993 aufgehoben worden. In diesem Urteil hat das Bundesgericht überdies eine Übergangsregelung für erforderlich erachtet, weil in der Vergangenheit die psychotherapeutische Tätigkeit faktisch auch Nichtärzten gestattet gewesen sei. Wer allerdings später die selbstständige psychotherapeutische Tätigkeit aufnahm, musste wissen, dass der Kanton Zürich eine Regelung zu erlassen gewillt war. Er musste auch damit rechnen, dass ein Psychologiestudium Voraussetzung sein könnte, zumal der Regierungsrat ein solches in der aufgehobenen Verordnung vorschreiben wollte. Wer ohne diese Vorbildung noch eine

selbstständige psychotherapeutische Tätigkeit aufnahm, konnte bei diesen zeitlichen Abläufen nicht wirklich darauf vertrauen, dass er nach Erlass des Gesetzes dieser Anforderung nicht gerecht werden müsste. Die getroffene Regelung kann daher verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.