

Das Bundesgericht zum Zürcher Gesundheitsgesetz

Von Ernst Spengler

Am 5. November 2001 hat das Bundesgericht die *staatsrechtliche Beschwerde des SPV* und von Mitbeteiligten gegen die Berufsausübungsregelung für Psychotherapeuten im Zürcher Gesundheitsgesetz vom 21. August 2000 *abgewiesen*. Die Begründung des Urteils liegt aber noch nicht vor. Ohne Kenntnis der Erwägungen des Gerichts zu den einzelnen angefochtenen Punkten sind zurzeit weder eine Stellungnahme noch eine Darstellung der Konsequenzen des Entscheides fundiert möglich. Erst einige grundsätzliche Informationen können heute schon abgegeben werden.

Die Tragweise des Entscheides

Dazu gehört zunächst die Einschätzung der Tragweite des Entscheides. Der Hauptpunkt der Beschwerde betraf die Frage, ob eine Einschränkung der Zulassung zum Psychotherapeutenberuf auf Universitäts- oder Fachhochschul-Psychologieabsolventen verfassungswidrig sei oder nicht. Über diese Frage hat das Bundesgericht anlässlich der öffentlich zugänglichen Beratung der seinerzeitigen Beschwerde des SPV gegen die Zürcher Psychotherapieverordnung 1992 am 9. Juli 1993 eine Abstimmung unter den fünf Mitgliedern der II. öffentlichrechtlichen Abteilung durchgeführt. Mit 4 Stimmen (Präsident Hartmann, BR Betschart, BR Hungerbühler, BR Müller) gegen 1 Stimme (BR Wurzbürger) befand das Gericht damals, die Zulassung nur von Universitätspsychologie sei eine unverhältnismässige Einschränkung der BV. Doch im schriftlichen Urteil vom 3. Dezember 1993, mit dem die Beschwerde in mehreren Punkten gutgeheissen und Art. 32 der Zürcher Verordnung 1992 als ganzer aufgehoben wurde, blieb die Streitfrage unentschieden. Das Gericht liess sie offen, weil eine derartige Einschränkung ohnehin auf Gesetzesstufe geregelt werden muss, was damals noch nicht der Fall war. Ausführungen dazu, ob dabei nicht eine inhaltliche Äquivalenzklausel vorzusehen wäre etwa im Sinne der Möglichkeit des Nachweises einer dem Hochschulabschluss vergleichbaren wissenschaftlichen Ausbildung im psychologischen Fachbereich erübrigten sich daher für das Gericht.

Ich wandte mich damals schriftlich an Präsident Hartmann, ob es nicht möglich sei, jenes Abstimmungsresultat vom 9. Juli 1993 mit einem Protokollauszug zu bestätigen, weil zu befürchten war, dass wir sonst mit der Streitfrage Psychologiemonopol später erneut ans Bundesgericht gelangen müssten. Die Antwort fiel bedauernd, aber negativ aus. Immerhin schien die damalige Haltung des Bundesgerichts die Annahme zu stützen, dass die Zulassungseinschränkung auf Psychologie nicht verhältnismässig und damit nicht verfassungskonform sei.

Es ist nicht auszuschliessen, dass die im Gesundheitsgesetz 2000 vorgesehene Zulassung auch von Fachhochschulpsychologen nun den Ausschlag gegeben haben könnte, dass das Gericht (heute unter dem Präsidium von BR Wurzbürger) jetzt die Einschränkung auf Psychologie nicht mehr als verfassungsverletzend einstuft. So entsteht nämlich kein Monopol eines einzigen Ausbildungsweges. Ob es sich so verhält oder ob andere Erwägungen die neue Zürcher Regelung als verfassungskonform erscheinen lassen, kann erst das schriftliche Urteil zeigen.

Die Abweisung der Beschwerde heisst zunächst nur, dass das **Zürcher Gesetz so in Kraft treten kann**, wie es vom Kantonsrat gegen den ursprünglichen Antrag der Regierung formuliert worden ist. Da die dazugehörige Verordnung (nach bald einem Dutzend Sitzungen der Arbeitsgruppe) noch nicht beschlussreif ist, dürfte es noch einige Monate dauern, bis das Gesetz in Kraft gesetzt wird. **Für die andern Kantone bleiben** aber, so weit existent, **deren – weniger einschränkenden – Regelungen gültig**. Fast alle andern Kantone verlangen zwar eine psychologische Vorbildung, haben aber eine Äquivalenzklausel, wonach im Einzelfall auch Bewerber mit einer andern, im psychologischen Fachbereich vergleichbaren Vorbildung und einer Psychotherapieausbildung zur selbständigen Berufsausübung zugelassen werden können. Kein Kanton muss wegen dieses neuesten Urteils seine bisherige Regelung ändern. Die Bemühungen der Schweizer Charta für Psychotherapie, das „Ergänzungsstudium Psychotherapiewissenschaften“ von den übrigen Kantonen als äquivalente Vorbildung anerkennen zu lassen, werden daher weiter gehen.

Ein Pyrrhussieg für die Universitätspsychologen

Für die Psychologielobby, gebildet aus der Allianz zwischen der Föderation der Schweizer Psychologen FSP und den ProfessorInnen für klinische Psychologie, welche nur Psychologieabsolventen der Universitäten zur Psychotherapie zulassen wollte, ist die Abweisung unserer staatsrechtlichen Beschwerde kein echter Erfolg, sondern eher ein Pyrrhussieg: Mit der vom Kantonsrat eingeführten **Zulassung auch von Fachhochschulabsolventen in Psychologie** ist nun Leuten der Weg zur Psychotherapie offen, die **keine Matur** haben oder eine **Berufsmatur**. Der aus standespolitischen Motiven geführte Kampf um das **Monopol der Universitätspsychologie** ist damit für die FSP zumindest im Kanton Zürich **verloren**. Aber auch die Psychotherapie verliert, weil sie nicht mehr auf ein Bewerberpotential mit interdisziplinärer Bildung zurückgreifen kann. Ob es ein guter Tausch ist, statt andere Hochschulabschlüsse als Psychologie zu akzeptieren, nun Fachhochschulabsolventen mit Psychologie zu Psychotherapeuten auszubilden, wird erst die Zukunft zeigen. Auch müssen sich die Urheber der gesetzgeberisch herbeigezauberten „Demokratisierung der Bildung“ der Frage stellen, ob es zu rechtfertigen ist, dass nun Fachhochschulen sowohl als Äquivalent zu einer Matur wie auch zugleich zu einem Hochschulabschluss gelten ...

Schwierig, aber nicht aussichtslos, wird der mit Sicherheit bevorstehende politische Kampf um eine weniger einschränkende künftige **Bundesregelung der Zulassung zur Psychotherapie** sein. Die starke, von den Psychologieinstituten der Universitäten gestützte Propaganda der FSP für die angeblich unabdingbare Notwendigkeit eines Hochschulabschlusses in Psychologie hinsichtlich einer wissenschaftlich fundierten Ausübung der Psychotherapie ist bei den eidgenössischen Parlamentariern insofern verführerisch, als sie suggeriert, damit könne die Zahl der künftigen Psychotherapeuten kleiner gehalten werden. Dies ist angesichts des Ausstosses von Hunderten von Psychologen jährlich durch die Universitäten ein fataler Irrtum. Der Blick auf das Krankenversicherungsgesetz und die – nicht von den Psychotherapeuten verursachte – Kostenaufblähung im Gesundheitswesen wird die eidgenössische Zulassungsgesetzgebung eher restriktiv beeinflussen (bei der künftigen Verordnung zum KVG, welche Pflichtleistungen für Psychotherapeuten ermöglichen soll, wird das Zulassungskriterium wohl die kantonale, später die eidgenössische Praxisbewilligung sein). Eine Chance für unsere – fachlich ohnehin bessere – Zulassungslösung besteht im Föderalismus: möglicherweise werden jene Kantone, die schon lange eine offenere Regelung haben

und damit bisher klaglos gefahren sind, sich nicht vom Universitätskanton Zürich belehren lassen, ihre Regelungen seien falsch, und daher müsste nun ein einschränkenderes Bundesgesetz die kantonalen Regelungen ausser Kraft setzen.

Abnahme der Bewerbungen?

Für die Psychotherapie-Ausbildungsinstitute, von denen die meisten im Kanton Zürich domiziliert sind, bringt die neue Zürcher Einschränkung zunächst sicher einen Einbruch der Ausbildungsbewerbungen von Leuten, die später im Kanton Zürich zu praktizieren gedenken, indem hier nun nicht mehr alle akademischen Abschlüsse als Vorbildung zugelassen werden, sondern nur noch ein Psychologieabschluss auf Hoch- oder Fachhochschulstufe (sowie Medizin). Für das CG Jung-Institut (das seit 1948 Hochschulabsolventen aller Fächer ausbildet) zB kann das eine empfindliche Verminderung der Studierendenzahl bedeuten. Entsprechende Erfahrungen liegen bereits vor mit den Bewerbungen aus Deutschland, wo das seit 1999 geltende Psychotherapiegesetz nur noch Mediziner und Psychologen als Psychotherapeuten zulässt. Kamen vor 1999 jährlich durchschnittlich 20 bis 25 neue Studierende aus Deutschland ans Jung-Institut, so war es im Jahr 2001 gerade noch einer. Ob die künftig neu mögliche Berücksichtigung von Fachhochschulabsolventen in Psychologie (zB Absolventen HAP) den Verlust bei den übrigen Akademikern kompensieren kann, ist fraglich.

Ohne das schriftliche Urteil des Gerichtes kaum zu beurteilen sind Fragen wie jene nach der Art und zeitlichen Geltung der ***Übergangsbestimmungen*** im neuen Zürcher Gesetz. Hier sind einige Punkte angefochten worden. Auch für die Frage nach der Anwendung des ***Binnenmarktgesetzes*** bei der Anerkennung von Praxisbewilligungen anderer Kantone im Kanton Zürich muss der Urteilstext abgewartet werden.

Das Bundesgericht zum Zürcher Psychotherapiegesetz

Begründung des BG und Kommentar von Ernst Spengler

Am 27. Februar 2002 hat das Bundesgericht die Begründung zur Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde gegen die Psychotherapieverordnung im Zürcher Gesundheitsgesetz vom Jahr 2000 veröffentlicht. Da über einige Konsequenzen des Entscheides bereits im Psychotherapie Forum Vol 9 No 4/2001 berichtet worden ist, können sich die nachfolgenden Erörterungen auf die Erwägungen des Gerichts und einen Kommentar dazu beschränken.

Favorisierung der Psychologie

Wie andere Grundrechte kann die Wirtschaftsfreiheit auf gesetzlicher Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, eingeschränkt werden. Die Beschwerdeführer hatten von den drei Kriterien einzig die Verhältnismässigkeit des Erfordernisses ausschliesslich eines abgeschlossenen Psychologiestudiums mit Psychopathologie angefochten und verlangt, dass auch andere Hochschulabschlüsse als Ausgangspunkt einer psychotherapeutischen Spezialausbildung zuzulassen seien. Das Gericht stellt demgegenüber fest, die selbständige psychotherapeutische Tätigkeit, die zur selbständigen Feststellung von psychischen und psychosomatischen Krankheiten und Störungen sowie zu deren Behandlung mit psychotherapeutischen Mitteln berechtigt, setze eine sichere Diagnostik und zuverlässige Kenntnisse der eigenen fachlichen Grenzen voraus, wozu ein fundierte Wissen in Psychologie und Psychopathologie unerlässlich sei. Daher sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn eine Grundausbildung in Psychologie unter Einschluss der Psychopathologie verlangt wird.

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 liege auch nahe, dass ohne diese breite Grundausbildung (das Gericht erwähnt die sechs Fachrichtungen in Psychologie an der Universität Zürich) die Gefahr bestehe, dass der Therapeut durch seine Therapiemethode allzu sehr geprägt sei. Qualifizierte Psychotherapie setze aber die Fähigkeit voraus zu entscheiden, welche Methode bei welchen Krankheitsbildern am wirksamsten eingesetzt werden kann, und erfordere somit eben diese breite Grundausbildung. Das Psychologiestudium bereite in dieser Hinsicht besser auf die Therapietätigkeit vor als irgend ein anderes Hochschulstudium.

Das Bundesgericht hält fest, der Zürcher Gesetzgeber habe mit dem Erfordernis eines Psychologieabschlusses mit Psychopathologie, mit der nachfolgenden Psychotherapieausbildung und der praktischen Tätigkeit gesamthaft eine konsistente Regelung getroffen, deren Anforderungen weder unnötig streng oder unzumutbar hoch seien. Zwar liesse sich auch in Betracht ziehen, als Erstausbildung einen Hochschulabschluss geisteswissenschaftlicher Art wie Philosophie, Pädagogik oder Theologie genügen zu lassen. Dann wären die psychologischen Grundlagen in einer Zusatzausbildung oder Zweitausbildung zu erwerben. Das Gericht bestätigt, so wäre der Zugang zur Psychotherapie breiter, was sich für die angehenden Therapeuten auf Grund des unterschiedlichen Erfahrungshorizontes befruchtend auswirken könnte. Es sei aber nicht

Sache des Bundesgerichtes, „medizinische Streitfragen“ zu entscheiden. Es habe nur die Zweckmässigkeit der vom Gesetzgeber aufgestellten Kriterien betreffend die Ausbildungsanforderungen zu beurteilen. Den kantonalen Behörden komme jedenfalls bei der Festlegung der Anforderungen an die Erteilung eines Fähigkeitsausweises ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Ein solcher wäre nur überschritten, wenn unnötige oder übertriebene Erfordernisse aufgestellt würden; dies lasse sich aber im vorliegenden Fall nicht sagen, „weil das Psychologiestudium als Erstausbildung eine unmittelbare und insoweit bessere Grundlage für die Spezialausbildung bildet, als dies für andere geisteswissenschaftliche Studien zutrifft“.

Praxisbewilligung dank Binnenmarktgesetz?

Die Beschwerdeführer hatten auf den Vorrang des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt hingewiesen, welches die Kantone verpflichte, Berufsausübungsbewilligungen aus andern Kantonen ebenfalls zuzulassen. Da in den andern Kantonen nicht zwingend ein Psychologiestudium verlangt werde, verstosse die Zürcher Regelung gegen das Rechtsgleichheitsgebot, weil dann hiesige Bewerber, welche im Kanton Zürich praktizieren wollen und eine Zürcher Praxisbewilligung benötigen, gegenüber Bewerbern, die bereits eine Bewilligung eines andern Kantons besitzen, benachteiligt wären. Das Gericht räumt ein, dass das Binnenmarktgesetz bezüglich kantonaler Fähigkeitsausweise vorschreibt, dass sie unter gewissen Einschränkungen in der ganzen Schweiz Geltung haben. Daraus folge aber nicht, dass die Kantone ihre jeweiligen Anforderungen demjenigen Kanton anpassen müssten, der die geringsten Anforderungen stellt. „Ob einem Psychotherapeuten, der in einem anderen Kanton zur selbständigen 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.“

Übergangsregelung

Bezüglich der Übergangsregelung hatten die Beschwerdeführer angesichts der Inkraftsetzung des Gesetzes auf das Jahr 2002 das Stichdatum von Ende 1994 beanstandet, weil nur jene Therapeuten, die ihre selbständige psychotherapeutische Tätigkeit schon vor dem Stichtag aufgenommen haben und seither ununterbrochen ausgeübt haben, eine Praxisbewilligung gemäss Übergangsbestimmungen (Nachweis der Universitätspsychologie oder der Spezialausbildung) erhalten können. Dem Argument der Beschwerdeführer, damals habe nicht abgesehen werden können, dass ein künftiges Gesetz ein Psychologiestudium verlange, setzt das Gericht entgegen, man habe nicht darauf vertrauen können, diese Vorbildung nicht zu benötigen, denn die vom Bundesgericht 1993 aufgehobene Regelung auf Verordnungsstufe sah eine solche vor. Die vorliegende Übergangsregelung können daher verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.

Kommentar

Bezüglich *Übergangsbestimmungen* bezieht sich das Gericht für die Behauptung, man habe mit dem Erfordernis ausschliesslich eines Psychologiestudiums rechnen müssen, einzig auf die 1993 aufgehobene Verordnung. Es geht mit keinem Wort auf die Tatsache ein, dass der Zürcher Regierungsrat im Januar 1999 dem Kantonsrat eine Regelung beantragte, die nicht nur Psychologieabsolventen zulassen wollte. Und es

„erinnert“ sich auch nicht mehr an das Abstimmungsergebnis der bundesgerichtlichen Verhandlung vom 9. Juli 1993, wo die Frage, ob ein Psychologiemonopol verfassungsrechtlich zulässig sei, mit vier zu einer Stimme verneint wurde (die bejahende Stimme war jene des heutigen Präsidenten der II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Wurzburger). Auf Grund dieser beiden Fakten und angesichts der Regelungen in den andern Kantonen war es keineswegs für alle Studierenden so eindeutig, dass mit einem zwingenden Psychologieabschluss zu rechnen war.

Auf die Rüge, dass bisher unselbständig tätige Psychotherapeuten mit dieser Übergangsregelung keine Praxisbewilligung erlangen können, selbst wenn sie deren fachliche Anforderungen erfüllen, ist das Gericht überhaupt nicht eingegangen.

Beim Hinweis der Beschwerdeführer auf das *Binnenmarktgesetz* ging es überhaupt nicht darum, eine Zulassung auf diesem Weg im Zürcher Gesetz zu regeln. Das Gericht wehrt hier eine „Forderung“ ab, die so nicht gestellt wurde. Es ging darum zu verhindern, dass wegen der von den andern Kantonen abweichenden Zürcher Zulassungsregelung künftig wieder der Gerichtsweg beschritten werden muss, wenn es um die Anerkennung der Praxisbewilligungen anderer Kantone geht. Der Zürcher Kantonsarzt hat anfangs 2002 erneut kundgegeben, dass der Kanton Zürich keine Praxisbewilligungen anderer Kantone auf Grund des Binnenmarktgesetzes zu akzeptieren bereit sei. – Damit bleibt die Frage, ob die Kantone Praxisbewilligungen ungeachtet ihrer Voraussetzungen gegenseitig anerkennen müssen, seitens des Bundesgerichtes unklar beantwortet und wird erneut zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen. Immerhin hat das Gericht in hier referierten Entscheid indirekt die kürzlich geäußerte Stellungnahme der Wettbewerbskommission bestätigt, wonach eine Praxisbewilligung einem Fähigkeitsausweis entspreche (S 11).

Als schwerwiegende Kritik am vorliegenden Entscheid erscheint – wie schon beim von der selben Abteilung erlassenen Urteil über die Mehrwertsteuer (vgl. *Psychotherapie Forum* Vol 9 No 4/2001, S 135) –, dass die II. öffentlichrechtliche Abteilung ihre *eigenen Vorgaben missachtet*. Im vorliegenden Fall wird auf Seite 11 beteuert, es sei *nicht Sache des Bundesgerichtes, „medizinische Streitfragen“ zu entscheiden*. Abgesehen davon, ob „medizinisch“ hier das richtige Adjektiv ist, hat das Gericht bei der Frage, welche Zulassungsvoraussetzungen zweckmässig seien, sich mit der – tatsächlichen – Auffassung identifiziert, nur ein Psychologiestudium vermittele die für die psychotherapeutische Tätigkeit notwendigen psychologischen und psychopathologischen Kenntnisse. Dabei hat es das – ihm durch die Beschwerdeführer zur Kenntnis gebrachte – Faktum nicht beachtet, dass die zum Teil seit über 50 Jahren bestehenden psychotherapeutischen Ausbildungsinstitutionen schon zu einer Zeit Psychopathologie und Diagnostik lehrten und prüften, als die Universitäten für Psychologen Psychopathologie überhaupt nicht und Diagnostik erst in rudimentärer Form anboten und für einen Abschluss in Psychologie auch nicht verlangten. Für die psychotherapeutische Berufsausübung waren diese Voraussetzungen einer Heiltätigkeit schon damals so erforderlich wie heute; daher waren und sind sie weiterhin *Teil der therapeutischen Spezialausbildung*. Das Gericht hat sich somit einseitig der von den Universitätsrepräsentanten vorgebrachten Argumentation angeschlossen, nur ein Psychologiestudium vermittele diese Kenntnisse. Dies trifft seit Einführung des Ergänzungsstudiums Psychotherapie-Wissenschaften der Schweizer Charta für Psychotherapie auch nicht für die bezüglich Psychotherapie relevanten psychologischen Grundlagen zu; denn seit

einigen Jahren verlangen die in der Charta zusammengeschlossenen privaten Ausbildungsinstitutionen von allen Bewerbern, welche keine medizinische oder psychologische Vorbildung haben, die Absolvierung dieses anspruchsvollen Ergänzungsstudiums. Mit andern Worten: das Gericht hat diese Tatsachen nicht gewürdigt.

Andererseits räumt das Gericht, wie bereits eingangs referiert, ein: „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“ (S 11). Ungeachtet dieser Tauglichkeitsbestätigung zieht das Gericht daraus nicht die Konsequenz, diesen (seit Jahrzehnten existierenden und bewährten) Ausbildungsgang mit der Einfügung einer *Äquivalenzklausel* im Zürcher Gesetz zu *ermöglichen*. Vielmehr unterstützt es in seinen übrigen Erwägungen explizit die diesen Zweitweg ausschliessende Zürcher Regelung. So *entscheidet* – zumindest für den Kanton Zürich – *das Gericht faktisch doch den Streit über die Anforderungen an die Berufsausbildung*, von dem es sagt, es sei nicht seine Sache, ihn zu entscheiden ...

Im Hinblick auf die bevorstehende Zulassungsregelung auf Bundesebene wird es daher schwierig sein, die Parlamentarier davon zu überzeugen, dass sie trotz diesem enttäuschenden Bundesgerichtsentscheid eine liberale Lösung mit der Akzeptierung beider Ausbildungswege ermöglichen sollten. Immerhin hat eine grosse Mehrheit der Kantone Zulassungsregelungen mit der Möglichkeit einer äquivalenten Hochschulvorbildung. Es muss den Politikern klar gemacht werden, dass die *Spezialausbildung in Psychotherapie alle notwendigen Kenntnisse für die Berufsausübung vermittelt* und nicht die Hochschule, die im Psychologiestudium nur einen sehr beschränkten Teil anbietet. Jedes Jahr werfen die Schweizer Hochschulen Hunderte von Psychologieabsolventen auf den Arbeitsmarkt. Kein Wunder, dass sie mangels genügend anderen Erwerbsmöglichkeiten in die Psychotherapie drängen und alles unternehmen, um ihre Konkurrenten vom Zugang zu dieser auszuschliessen. Mit dem Zürcher Psychotherapiegesetz haben sie einen wichtigen Erfolg errungen. Dass das Bundesgericht diese standespolitische Begünstigung der Psychologieabsolventen schützt, ist im Hinblick auf die von der Verfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit kaum nachvollziehbar. Um so intensiver muss nun der politische Kampf um die künftige Psychotherapie-Zulassungsregelung auf Bundesebene geführt werden.