



Fall-Nr.: B 2007/128
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 13.03.2008
Entscheiddatum: 13.03.2008

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Februar 2008

Gesundheitsrecht, Binnenmarkt; Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie, Art. 2, Art. 3 und Art. 4 BGBM (SR 943.02); Art. 3 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 43 lit. a GesG (sGS 311.1), Art. 32a der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege (sGS 312.1). Das BGBM verpflichtet nicht dazu, eine von einem anderen Kanton attestierte Befähigung zur Psychotherapie anzuerkennen, wenn dieser Bescheinigungen über Lehrgänge im Ausland zu Grunde liegen und die Ausbildung zudem den rechtlichen Anforderungen des anderen Kantons nicht entspricht. Der Inhaber kann sich nicht auf die Freizügigkeit nach BGBM berufen und das Gesuch darf nach den Vorgaben des kantonalen Rechts geprüft werden. Die Verweigerung der Bewilligung kann sich als unverhältnismässig erweisen, wenn der Gesuchsteller seine berufliche Befähigung durch entsprechende praktische Erfahrung am Herkunftsort nachweist (Verwaltungsgericht, B 2007/128).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt R.

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend

Erteilung der Bewilligung zur
selbständigen Ausübung der Psychotherapie

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 28. Juni 2007 wies das Gesundheitsdepartement das Gesuch von X.Y. um Erteilung einer Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie im Kanton St. Gallen ab. Der Entscheid wird im Wesentlichen damit begründet, der Gesuchsteller vermöge keinen Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder einer entsprechenden Fächerverbindung an einer schweizerischen Hochschule nachzuweisen, weshalb nach st. gallischem Recht keine Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Psychotherapeut erteilt werden könne. Sodann verhalte sich X.Y. rechtsmissbräuchlich, weil er sich auf einen Fähigkeitsausweis des Kantons K. berufe, der gestützt auf seine falschen Angaben und unter Missachtung der einschlägigen Rechtsgrundlagen ausgestellt worden sei. Er könne sich deshalb nicht auf die Freizügigkeit im Sinn des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (SR 943.02, abgekürzt BGBM) berufen. Im weitern beinhalte die st. gallische Regelung eine zulässige Beschränkung des Marktzugangs nach Art. 3 BGBM.



C./ Am 13. Juli 2007 erhob X.Y. gegen den Entscheid des Gesundheitsdepartements vom 28. Juni 2007 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er stellte das Rechtsbegehren, es sei ihm die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie im Kanton St. Gallen zu erteilen, eventuell sei die Angelegenheit zur Erteilung der Bewilligung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, das BGBM gewährleiste Psychotherapeuten den freien Marktzugang. Sodann verfüge er über eine einem schweizerischen Universitätsstudium in Psychologie gleichwertige Ausbildung. Das Gesundheitsdepartement trage die Beweislast dafür, dass sein Studienabschluss nichts taue.

Das Gesundheitsdepartement nahm am 22. August 2007 Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 19. November 2007 machte X.Y. von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP), und X.Y. ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeschrift vom 13. Juli 2007 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP).

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Die selbständige Abklärung und Behandlung von Krankheiten, von Verletzungen und von anderen körperlichen oder seelischen Gesundheitsstörungen bedarf einer Bewilligung des Gesundheitsdepartements (Art. 3 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 43 lit. a des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1, abgekürzt GesG). Die selbständige Ausübung der Psychotherapie ist bewilligungspflichtig (Art. 42 Abs. 1 lit. g GesG).

Nach Art. 32a der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege (sGS 312.1) ist als Psychotherapeut zugelassen, wer sich ausweist über:



St.Galler Gerichte

- a) einen Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder in einer entsprechenden Fächerverbindung an einer schweizerischen Hochschule. Die Bewilligungsbehörde kann ausnahmsweise eine abweichende Grundausbildung anerkennen, wenn der Gesuchsteller eine dem Hochschulabschluss gleichwertige Ausbildung im Fach Psychologie nachweist;
- b) ausreichende theoretische Kenntnisse auf wissenschaftlich anerkannter Grundlage über seelische Störungen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen;
- c) eine in der Regel wenigstens zweijährige, praxisorientierte, die psychopathologischen Zustände umfassende Weiterbildung mit direktem, fachlich kontrolliertem Kontakt mit seelisch gestörten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen;
- d) eine besondere Ausbildung zum Psychotherapeuten, die auf einer wissenschaftlich anerkannten Psychotherapiemethode beruht, deren Wirksamkeit sich über ein breites Anwendungsgebiet erstreckt. Die Ausbildung hat die vertiefte Anwendung der gewählten Methoden auf die eigene Person sowie auf andere Personen unter fachlicher Kontrolle zu umfassen.

Der Beschwerdeführer behauptet mit Recht nicht, die Zulassungsvoraussetzungen, die diese Vorschrift statuiert, seien bundesrechtswidrig. Das Bundesgericht hat erkannt, dass es weder das Verfassungsrecht noch das BGBM den Kantonen grundsätzlich verwehren, bezüglich der Berufsausübung von Psychotherapeuten strengere Vorschriften zu erlassen als andere Kantone (Urteil vom 8. Juni 2004, 2A.409/2003). Sodann hat es entschieden, es verletze den bundesrechtlichen Schutz gegen jede kantonale Einschränkung des Wirtschaftsgeschehens nicht, wenn eine kantonale Zulassungsordnung für die nicht ärztliche psychotherapeutische Berufstätigkeit ein abgeschlossenes Psychologiestudium voraussetze. Die selbständige psychotherapeutische Tätigkeit, die zur selbständigen Feststellung von psychischen und psychosomatischen Krankheiten, von Störungen sowie zu deren Behandlung mit psychotherapeutischen Methoden berechtige, setze eine sichere Diagnostik und zuverlässige Kenntnis der eigenen fachlichen Grenzen voraus, wozu ein fundiertes Wissen in Psychologie und Psychopathologie unerlässlich sei. Mit dem Erfordernis eines Hochschulstudiums in Psychologie, der nachfolgenden



Psychotherapieausbildung und der praktischen Tätigkeit werde im Kanton Zürich eine Regelung getroffen, die einen wirksamen Gesundheitsschutz gewährleiste, ohne dass sich sagen liesse, die Anforderungen wären unnötig streng oder unzumutbar hoch. Sie verstosse auch nicht gegen den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts gemäss Art. 49 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) und gegen das BGBM, weil einige Kantone dieses Erfordernis nicht kennen würden (BGE 128 I 92 E. 2/3 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil vom 8. Juni 2004, 2A.409/2003 betreffend die Zulassungsordnung von Basel Stadt).

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, aufgrund der am 7. Dezember 1993 für den Kanton K. ausgestellten Berufsausübungsbewilligung habe er nach den Vorgaben des BGBM grundsätzlich Anspruch, in anderen Kantonen, so auch im Kanton St. Gallen, als selbständiger Psychotherapeut zu arbeiten.

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, der Beschwerdeführer berufe sich zwecks Geltendmachung der Freizügigkeit nach BGBM in rechtsmissbräuchlicher Weise auf diese Bewilligung. Sie sei aufgrund der falschen Angaben erteilt worden, die er gemacht habe. Aufgrund seines Wissensstandes und seiner Vertrautheit mit dem schweizerischen Bildungssystem hätte dem Beschwerdeführer bewusst sein müssen, dass die Vorlesungen, welche er in A. besucht habe, vom Umfang her nicht annähernd einem Studium der Psychologie an einer schweizerischen Universität entsprechen. Trotzdem habe er geltend gemacht, er habe ein gleichwertiges Studium abgeschlossen. Zudem habe die Psychotherapiekommission des Kantons K. bei der Beurteilung des Gesuchs des Beschwerdeführers jegliche Sorgfalt vermissen lassen. Obwohl er offensichtlich ein wenig umfangreiches Doktorandenstudium absolviert habe, die zweijährige Weiterbildung vor und nicht nach dem Studienabschluss erfolgt sei, und keine zusätzlichen Nachweise für die Anerkennung der psychotherapeutischen Spezialausbildung vorliegen würden, habe sie dem Departement U. des Kantons K. beantragt, die Berufsausübungsbewilligung sei zu erteilen.

3.1. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er ist für die Beziehungen unter den Privaten wie für das Verhältnis zwischen den Gemeinwesen und den Privaten elementar. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren



St.Galler Gerichte

Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 622 mit Hinweisen).

Nach Art. 5 Abs. 3 BV handeln staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben. Gemäss dem für die gesamte Rechtsordnung geltenden Art. 2 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) findet der offenbare Missbrauch eines Rechts keinen Rechtsschutz. Rechtsmissbrauch liegt vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (BGE 131 I 177 E. 6.1 mit Hinweisen).

3.2. Der Beschwerdeführer hat mit seinem Gesuch an den Kantonsarzt des Kantons K. seinen Werdegang aufgezeigt und verschiedene Zeugnisse und Bestätigungen eingereicht. Zudem war es den zuständigen Stellen des Kantons K. möglich, sich ein Bild über die Aussagekraft der vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen zu machen und, falls aus ihrer Sicht erforderlich, weitere Angaben zu verlangen. Der Vorwurf der Vorinstanz, er habe das im Kanton K. zuständige Fachgremium und die Bewilligungsbehörde durch falsche Angaben betreffend seine Ausbildung getäuscht bzw. er habe die ihm erteilte Bewilligung auf unredliche Weise erschlichen, weshalb er sich nicht darauf berufen könne, erweist sich somit als unbegründet. Entgegen der Annahme der Vorinstanz kann dem Beschwerdeführer sodann unter dem Gesichtspunkt des Rechtsmissbrauchs auch nicht zur Last gelegt werden, die Fachkommission Psychotherapeuten und die Bewilligungsbehörde des Kantons K. hätten bezüglich der Beurteilung seiner Ausbildung jede Sorgfalt vermissen lassen.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe nach den Vorgaben des BGBM Anspruch darauf, dass ihm die Berufsausübungsbewilligung für den Kanton St. Gallen erteilt werde. Weil er im Kanton K. seit dem 7. Dezember 1993 als selbständig arbeitender Psychotherapeut zugelassen sei, könne die Vorinstanz nur noch prüfen, ob gestützt auf Art. 3 BGBM Beschränkungen des freien Zugangs zum Markt erforderlich seien, wofür sie die Beweislast trage. In seinem Fall seien derartige Beschränkungen unzulässig.



4.1. Nach Art. 2 Abs. 1 BGBM hat jede Person das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist. Der Gesetzgeber wollte damit das sogenannte Cassis-de-Dijon-Prinzip verankern, wonach ein Produkt, welches den in einem Land geltenden Anforderungen entspricht, auch in anderen Ländern vertrieben werden darf (BGE 125 I 271 E. 3a und BGE 125 I 279 E. 4a je mit Hinweis auf die Botschaft zum BGBM, BBl 1995 I 1213, 1257, 1363 f.; vgl. auch Cottier/Wagner, Das neue Bundesgesetz über den Binnenmarkt, in: AJP 12/95 S. 1584). Der Zugang zum Markt richtet sich dabei nach den am Herkunftsort der Anbieterin oder des Anbieters geltenden Vorschriften (Cottier/Wagner, a.a.O., AJP 12/95 S. 1585).

Das Bundesgericht hat insbesondere in seiner Rechtsprechung zu Art. 2 Abs. 1 BGBM dem Föderalismusprinzip gegenüber dem Binnenmarktpinzip den Vorrang eingeräumt. Mit einer Entscheidung vom 14. Juni 1999 (BGE 125 I 276 ff.) wurde eine staatsrechtliche Beschwerde eines Zürcher Zahnprothetikers gegen einen Entscheid des bündnerischen Verwaltungsgerichts abgewiesen, mit welchem dem Beschwerdeführer und Inhaber eines kantonalen Fähigkeitsausweises die Berufsausübungsbewilligung im Kanton Graubünden mit der Begründung verweigert worden war, das kantonale Recht verbiete die selbständige Tätigkeit als Zahnprothetiker. Mit der Revision des BGBM im Jahr 2005 wollte der Gesetzgeber indessen das Binnenmarktpinzip gegenüber dem Föderalismusprinzip stärken. Ziel war es, die Funktionsfähigkeit des Marktes durch Abbau kantonalen und kommunalen Marktzutrittsschranken zu verbessern und die Berufsausübungsfreiheit zu stützen (BBl 2005 I 465 ff.).

4.2.1. Nach Art. 2 Abs. 4 BGBM, in Vollzug seit 1. Juli 2006 (AS 2006 2363 2366, BBl 2005 I 465), hat jede Person, die eine Erwerbstätigkeit rechtmässig ausübt, das Recht, sich zwecks Ausübung dieser Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz niederzulassen und diese Tätigkeit unter Vorbehalt von Art. 3 BGBM nach den Vorschriften des Ortes der Erstniederlassung auszuüben. Die kantonalen beziehungsweise kommunalen Marktzugangsordnungen gelten nach Art. 2 Abs. 5 BGBM, der gleichzeitig in Vollzug trat, als gleichwertig.



4.2.2. Auf 1. Juli 2006 wurde auch Art. 3 BGBM geändert. Ortsfremden Anbieterinnen und Anbietern darf der freie Zugang zum Markt nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BGBM nicht verweigert werden. Beschränkungen sind in Form von Auflagen oder Bedingungen auszugestalten und nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BGBM). Nicht verhältnismässig sind Beschränkungen nach Art. 3 Abs. 2 BGBM insbesondere, wenn: der hinreichende Schutz überwiegender öffentlicher Interessen bereits durch die Vorschriften des Herkunftsortes erreicht wird (lit. a); die Nachweise und Sicherheiten, welche die Anbieterin oder der Anbieter bereits am Herkunftsort erbracht hat, genügen (lit. b); zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorgängig die Niederlassung oder der Sitz am Bestimmungsort verlangt wird (lit. c); der hinreichende Schutz überwiegender öffentlicher Interessen durch die praktische Tätigkeit gewährleistet werden kann, welche die Anbieterin oder der Anbieter am Herkunftsort ausgeübt hat (lit. d). Die Behörde des Bestimmungsortes muss somit neu die Berufserfahrung, welche die betreffende Person am Herkunftsort gesammelt hat, auch losgelöst vom Vorhandensein eines Fähigkeitsausweises berücksichtigen. In Anlehnung an die Verwaltungsvereinbarung Espace Mittelland über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten kann eine während drei aufeinander folgenden Jahren einwandfrei ausgeübte Berufstätigkeit als hinreichend betrachtet werden. Die Anerkennung der Berufserfahrung ist auch dort wichtig, wo der Marktzugang am Herkunftsort mit einem Titel erworben wurde, der sich für die Diplomanerkennung nach Art. 4 BGBM nicht qualifiziert (BBI 2005 I 486).

4.3. Nach Art. 4 Abs. 1 BGBM gelten kantonale oder kantonal anerkannte Fähigkeitsausweise zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem ganzen Gebiet der Schweiz, sofern sie nicht Beschränkungen nach Art. 3 unterliegen. Damit lässt sich aus Art. 4 BGBM ein Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung ableiten, wenn keine der in Art. 3 BGBM genannten Beschränkungen des freien Marktzugangs vorliegen (Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juni 2004, 2A.409/2003). Es ist davon auszugehen, dass ein am schweizerischen Herkunftsort erworbener Fähigkeitsausweis für die Ausübung der Erwerbstätigkeit in der Schweiz grundsätzlich genügt. Wer in der Schweiz einen kantonalen oder kantonal anerkannten Fähigkeitsausweis erworben hat, soll damit im ganzen Gebiet der Schweiz arbeiten können (BBI 1995 I 1266 f.).



4.3.1. Der Beschwerdeführer beruft sich auf die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie, die ihm das Departement U. des Kantons K. erteilt hat. Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass die einschlägigen gesetzlichen Voraussetzungen, die nach k-ischem Recht galten, nur geringfügig von denjenigen nach st. gallischem Recht abweichen bzw. dass die Zulassungsordnungen inhaltlich vergleichbar sind. Nach Ansicht der Vorinstanz verfügt der Beschwerdeführer zwar über einen Fähigkeitsausweis nach Art. 4 Abs. 1 BGBM. Dieser ist nach dem angefochtenen Entscheid indessen derart mit Mängeln behaftet, dass er den Zulassungsanforderungen, die im Kanton St. Gallen (und im Kanton K.) gestellt werden, nicht gerecht wird. Sie stellt sich auf den Standpunkt, die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie sei dem Beschwerdeführer am 7. Dezember 1993 zu Unrecht unter Missachtung der Rechtsgrundlagen gestützt auf eine falsche Wertung seiner Ausbildung erteilt worden.

Das Bundesgericht hatte am 4. Mai 1999 entschieden, der Inhaber eines ausländischen (Zahnarzt)Diploms, das von verschiedenen schweizerischen Kantonen anerkannt werde, könne sich nicht auf Art. 4 BGBM berufen (BGE 125 I 267 ff. E. 3 e). Der Entscheid wird mit Verweis auf BBI 1995 I 1213, 1256 damit begründet, der Vorentwurf zum BGBM habe die Formulierung "in der Schweiz erworbene" Fähigkeitsausweise enthalten. Da dies zur irrtümlichen Annahme habe verleiten können, es seien auch private Fähigkeitsausweise gemeint, sei diese Formulierung durch den Ausdruck "kantonale oder kantonal anerkannte" ersetzt worden, um klarzustellen, dass das Gesetz nur öffentlichrechtliche Vorschriften bezüglich der Anerkennung von Fähigkeitsausweisen erfasse, nicht aber irgendwelche private Diplome. Eine materielle Änderung gegenüber dem Vorentwurf sei damit nicht beabsichtigt gewesen. Weiterhin sollten nur die in der Schweiz erworbenen Fähigkeitsausweise anerkannt werden (BBI 1995 I 1266 f. und K. Weber, Das neue Binnenmarktgesetz, SZW 1996 S. 164-176, 168). Daraus ergebe sich, dass Art. 4 BGBM nach Absicht des Gesetzgebers auf schweizerische Fähigkeitsausweise beschränkt sei. Die Kantone seien nicht verpflichtet, ein von einzelnen Kantonen anerkanntes ausländisches Diplom gestützt auf Art. 4 BGBM anzuerkennen und der Beschwerdeführer könne sich nicht auf diese Bestimmung berufen.



4.3.2. Das Departement U. des Kantons K. hat dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie erteilt, weil sein Studium an der B. und am A. entsprechend den kantonalen Rechtsgrundlagen als "Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder einer entsprechenden Fächerverbindung" anerkannt worden ist. Daran ändert nichts, dass der Zulassungsentscheid auch damit begründet wird, der Beschwerdeführer verfüge über ein Zertifikat als Psychotherapeut, das vom D-Institut am 29. September 1987 ausgestellt worden sei.

Der Bewilligung liegen somit Bescheinigungen über Lehrgänge zu Grunde, die der Beschwerdeführer in den USA absolviert hat. Wie noch zu zeigen sein wird (Ziff. 5.2 hienach), entspricht seine Ausbildung weder den rechtlichen Anforderungen des Kantons K. noch denjenigen des Kantons St. Gallen. Demzufolge war die Vorinstanz nicht verpflichtet, die dem Beschwerdeführer im Kanton K. attestierte Befähigung zur Psychotherapie anzuerkennen, und er kann sich nicht auf die Freizügigkeit nach BGBM berufen. Die Vorinstanz durfte das Gesuch um Erteilung der Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie nach den Vorgaben des st. gallischen Rechts prüfen.

5. Nach den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid erfüllt der Beschwerdeführer die kantonalrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen nicht. Unbestritten ist, dass er über keinen Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder in einer entsprechenden Fächerverbindung an einer schweizerischen Hochschule verfügt. Nach Art. 32a lit. a der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege kann die Bewilligungsbehörde ausnahmsweise eine abweichende Grundausbildung anerkennen, wenn der Gesuchsteller eine dem Hochschulabschluss gleichwertige Ausbildung im Fach Psychologie nachweist. Nach den Ausführungen zum angefochtenen Entscheid anerkennt die Fachkommission Psychotherapeuten, welche nach Art. 32c Abs. 3 dieser Verordnung vor der Erteilung von Bewilligungen angehört wird und zu Fragen der Berufsausübung der Psychotherapeuten Stellung nimmt, in ständiger Praxis an Stelle eines eidgenössischen universitären Studienabschlusses in Psychologie im Hauptfach einen anderen universitären Studienabschluss einer humanwissenschaftlichen Fachrichtung, wenn zusätzlich Kenntnisse in Klinischer Psychologie - Entwicklungspsychologie, Persönlichkeitspsychologie, Psychophysiologie und psychotherapeutische Schulen - nachgewiesen werden. Eines



der vier Grundlagenfächer kann durch ein anderes, nicht genanntes Grundlagenfach ersetzt werden. Ferner beurteilt die Fachkommission Psychotherapeuten eine Spezialausbildung als genügend, wenn sie 400 Stunden Theorie in einer integralen Grundrichtung, 300 Sitzungen in Selbsterfahrung (wovon 100 Einzelsitzungen) und 200 Supervisionssitzungen (wovon 100 im Einzelsetting) umfasst.

Wird, wie im vorliegenden Fall, um die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nachgesucht, trägt der Gesuchsteller bzw. der Beschwerdeführer und nicht die Vorinstanz die Beweislast für die Voraussetzung der Begünstigung (F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 282). Sodann handelt es sich bei Art. 32a lit. a der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege um eine "Kann-Vorschrift". Sie räumt der Vorinstanz einen Spielraum bezüglich der Beurteilung der Gleichwertigkeit einer abweichenden Grundausbildung ein. Das Ermessen ist indessen pflichtgemäss auszuüben, und es ist dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Verhältnismässigkeitsprinzip und der Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 441 mit Hinweisen).

5.1. Dem Verwaltungsgericht ist die Ermessenskontrolle im Beschwerdeverfahren verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 740). Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn eine Behörde Ermessen walten lässt, wo für dieses nach Gesetz kein Raum ist, und eine Ermessensunterschreitung ist gegeben, wo das Gesetz Ermessen einräumt und die Behörde dieses nicht wahrnimmt. Ermessensmissbrauch wird angenommen, wenn sich die Behörde zwar an den Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens hält, dieses jedoch missbräuchlich handhabt. Dies ist dann der Fall, wenn die Behörde die bei der Ermessensausübung zu achtenden verfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere den Grundsatz der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit oder das Verbot der Willkür, verletzt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 741 und 742 mit Hinweisen).



5.2. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe mit Dokumenten bewiesen, dass er über einen in den USA erlangten regulären Studienabschluss verfüge, der nach den strengen Massstäben der American Psychological Association (APA) anerkannt werde.

5.2.1. Der angefochtene Entscheid wird insbesondere damit begründet, der Beschwerdeführer habe in den USA ein wenig umfangreiches Doktorandenstudium absolviert und die geltend gemachte dreijährige Weiterbildung in Körperorientierter Psychotherapie am Zürcher Weiterbildungsinstitut für Psychotherapie sei vorher erfolgt. Aus den vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen ergebe sich, dass er am B. Vorlesungen besucht habe. Im Sommerquartal 0000 seien ihm dafür 46 Credits bescheinigt worden, es sei indessen nicht nachgewiesen, dass eine Prüfung der vermittelten Inhalte stattgefunden habe. Ab Frühjahr 1990 sei der Beschwerdeführer am A. immatrikuliert gewesen, wo ihm bis Herbst 0000 69,5 Credits gutgeschrieben worden seien, knapp die Hälfte davon für Praktika und die Dissertation. Bei den an diesen Institutionen besuchten Vorlesungen handle es sich um ein reines Doktorandenstudium, welches keine Grundausbildung in Psychologie beinhalte. Dies gehe insbesondere aus der Bezeichnung des Lehrgangs "Professional Doctoral Studies" - und dem durch A. verliehenen Titel Ph.D hervor, aber auch aus dem geringen Umfang des Studiums. Beinahe während der ganzen Studienzeit am A. habe der Beschwerdeführer intensive Praktika absolviert. Auch vermöge er keinen anderen universitären Studienabschluss einer humanwissenschaftlichen Fachrichtung nachzuweisen. Aus einer Stellungnahme der CRUS vom 5. Mai 2003 gehe hervor, dass die Ausbildung des Beschwerdeführers in M. nicht universitäres Studium gelte. Auch sei das Doktoratsstudium an der P. und A. auf Grund des wegen der Praktika äusserst geringen Studienumfangs nicht ansatzweise mit einem universitären Studienabschluss vergleichbar.

5.2.2. Am 3. März 2003 ersuchte die Vorinstanz die CRUS um Prüfung, ob einer der folgenden Ausbildungsabschlüsse oder die Gesamtheit der Ausbildungen des Beschwerdeführers einem Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder in einer entsprechenden Fächerverbindung an einer schweizerischen Universität entspreche. Am 5. März 2003 teilte die CRUS mit, sie befasse sich nur mit universitären Ausbildungen mit einer minimalen Studiendauer von acht Semestern und akademischen Abschlussprüfungen. Doktoratsstudien könnten nicht ausgewertet



werden. Weil der Beschwerdeführer vor seinem Doktorat kein universitäres Studium absolviert habe, sei es nicht möglich, eine Anerkennungsempfehlung auszustellen. Bestätigt werden könne einzig, dass er am staatlich anerkannten A. den akademischen Titel "Doctor of Philosophy in Psychology" erworben habe.

5.2.3. Aufgrund der Beurteilung der Ausbildung des Beschwerdeführers durch die CRUS durfte die Vorinstanz davon ausgehen, er habe in den USA ein wenig umfangreiches Doktorandenstudium absolviert, das einem an einer schweizerischen Hochschule erlangten Studienabschluss in Psychologie als Hauptfach oder in einer entsprechenden Fächerverbindung nicht gleichwertig sei. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass der Beschwerdeführer geltend macht, gemäss Bestätigung des A. habe er alle Anforderungen für den Titel "Ph.D in Psychology" erfüllt, der ihm verliehen worden sei und der von der APA anerkannt werde. Die CRUS unterscheidet in ihrem Schreiben vom 5. März 2003 zwischen akademischen Ausbildungen, die wenigstens acht Semester dauern und mit einer akademischen Abschlussprüfung enden, und Doktoratsstudien. Mit der Bestätigung des A., die von der Vorinstanz nicht in Frage gestellt wird, vermag der Beschwerdeführer somit nicht nachzuweisen, dass er eine universitäre Grundausbildung absolviert hat. Dem Beschwerdeführer hilft auch nicht weiter, wenn er argumentiert, die Vorinstanz hätte zu seinen Gunsten berücksichtigen müssen, dass es an der Universität Zürich vor nicht allzu langer Zeit in verschiedenen Disziplinen möglich gewesen sei, ohne Lizentiatsprüfung zu dissertieren. Nach der einschlägigen Verordnungsbestimmung setzt die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie einen Studienabschluss einer schweizerischen Hochschule voraus. Die Anerkennung einer abweichenden Grundausbildung ist zwar vorgesehen, allerdings nur, wenn der Gesuchsteller ihre Gleichwertigkeit konkret nachweist, was mit dem allgemeinen Hinweis auf in früheren Zeiten zulässige Studiengänge für Germanisten und Juristen nicht möglich ist. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, gemäss einer Berechnung nach dem Transcript Key des A. (1 unit = 3 1/3 Stunden je Woche) habe er in 3 1/2 Jahren 4400 Stunden studiert. Abgesehen davon, dass der Beschwerdeführer selber die Meinung vertritt, Stundeneinheiten seien nicht zwingend ein Kriterium für die Qualität der Ausbildung, ist die Feststellung der Vorinstanz, wonach die Einheiten grösstenteils auf Praktika und die Erstellung der Dissertation entfallen, unbestritten geblieben. Im weiteren verweist der Beschwerdeführer darauf, dass er sich seit Abschluss der Ausbildung in den USA



St.Galler Gerichte

weitergebildet habe und legt verschiedene Teilnahmebestätigungen ins Recht. Bei den 23 Veranstaltungen, die der Beschwerdeführer besucht hat, handelt es sich um drei- bis viertägige, zu einem guten Teil aber um eintägige Kurse. Sie sind nicht geeignet, eine umfassende Grundausbildung zu ersetzen, die im Rahmen eines ordentlichen Psychologiestudiums vermittelt wird.

5.2.4. Schliesslich vertritt der Beschwerdeführer den Standpunkt, auch wenn eventuell Ausbildungslücken bestanden haben sollten, was er bestreite, sei auf seinen heutigen Wissensstand abzustellen. Dieses Wissen, ergänzt durch eine grosse praktische Erfahrung, sei dem schulischen Wissen zum Zeitpunkt des Abschlusses eines Grundstudiums ebenbürtig. Er sei ein bestandener Berufsmann.

Zutreffend ist, dass sich die Verweigerung der Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie im Kanton St. Gallen als unverhältnismässig und somit als rechtswidrig erweisen kann, auch wenn ein Gesuchsteller über keinen Fähigkeitsausweis verfügt, der nach Art. 4 BGBM anerkannt werden muss. Der Schutz des öffentlichen Interesses an qualifizierten psychologischen Dienstleistungen im Gesundheitsbereich kann im Einzelfall dadurch gewährleistet sein, dass der Gesuchsteller seine berufliche Befähigung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie durch entsprechende praktische Erfahrung am Herkunftsort nachweist.

Aktenkundig ist nur, dass der Beschwerdeführer unselbständig erwerbstätig war, nämlich dass er xxxxxxxx gearbeitet hat. Sodann war er an der Klinik S. im Bereich der Klinischen Psychologie mit einem Teilpensum von 30 Prozent tätig. Für die übrige Zeit fehlen Bestätigungshinweise. Damit ist auch nicht dargetan, dass der Beschwerdeführer befähigt ist, als selbständiger Psychotherapeut tätig zu sein, auch wenn er im Kanton K. über eine Bewilligung zur Ausübung des Berufs als Psychotherapeut verfügt und der Kantonsarzt des Kantons K. am 23. April 2007 bestätigt hat, dass während der Dauer der Tätigkeit des Beschwerdeführers im Kanton K. keine Klagen betreffend seine Berufstätigkeit eingegangen sind. Offen ist indessen, ob und wenn ja inwiefern der Beschwerdeführer von der Möglichkeit, im Kanton K. den Beruf eines selbständigen Psychotherapeuten auszuüben im Verlauf der Jahre Gebrauch gemacht und dementsprechend ins Gewicht fallende praktische Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt hat. Er bleibt den Nachweis schuldig, dass er die im



öffentlichen Interesse erforderliche Fachkompetenz im Rahmen einer Tätigkeit im Bereich der selbständigen Psychotherapie erworben hat.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Der Beschwerdeführer verfügt über keine einschlägige universitäre Grundausbildung oder eine gleichwertige Ausbildung. Sodann vermag er den Nachweis nicht zu erbringen, dass er als selbständig tätiger Psychotherapeut im Kanton K. über eine Berufserfahrung verfügt, die geeignet ist, diesen Mangel wettzumachen. Der Vorinstanz kann demnach nicht vorgeworfen werden, sie habe Recht verletzt, weil sie es abgelehnt habe, dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der Psychotherapie im Kanton St. Gallen zu erteilen.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidungsgebühr von Fr. 2'500.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.



Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt R.)
- die Vorinstanz
- Wettbewerbskommission, Monbijoustrasse 43, 3003 Bern

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.