

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 701/2017

Urteil vom 18. Juni 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Haag,  
Gerichtsschreiberin Straub.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

Psychologieberufekommission PsyKo, Bundesamt für Gesundheit,  
Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Bern,  
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand  
Anerkennung eines ausländischen Weiterbildungstitels  
in Psychotherapie,

Beschwerde gegen das Urteil  
des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II,  
vom 21. Juni 2017 (B-2680/2015).

Sachverhalt:

A.  
A. \_\_\_\_\_ erwarb am 3. Februar 2013 den Weiterbildungstitel "Systemische Therapie und Beratung" des Instituts B. \_\_\_\_\_ (Deutschland). Am 10. Februar 2014 stellte er bei der Eidgenössischen Psychologieberufekommission (PsyKo) ein Gesuch um Anerkennung der Gleichwertigkeit mit einem Schweizerischen Weiterbildungstitel in Psychotherapie. Mit Verfügung vom 11. März 2015 lehnte die Kommission das Gesuch ab und stellte fest, der Weiterbildungstitel werde nicht anerkannt und die Führung der geschützten Berufsbezeichnung "eidgenössisch anerkannter Psychotherapeut" sei A. \_\_\_\_\_ nicht erlaubt.

Im Rahmen eines kantonalen Verfahrens erteilte die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft A. \_\_\_\_\_ am 24. September 2015 die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung der psychologischen Psychotherapie. Diese Bewilligung wurde ihm per 31. Dezember 2015 wieder entzogen, weil sie aufgrund der Annahme falscher Tatsachen zu Unrecht erteilt worden war. Ausserdem hatte die Kommission für Delegierte Psychotherapie (KDP) am 12. November 2012 festgestellt, A. \_\_\_\_\_ erfülle die Bedingungen für die delegierte Psychotherapie als Psychotherapeut in Ausbildung, und am 13. Januar 2014 bestätigt, er sei aufgrund seiner Ausbildung berechtigt, delegierte Psychotherapie durchzuführen.

B.  
Die gegen die Verfügung der PsyKo vom 11. März 2015 erhobene Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 21. Juli 2017 ab.

C.  
Am 27. Juli 2017 erhebt A. \_\_\_\_\_ Beschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, der Entzug seiner Bewilligung der delegierten Psychotherapie von 2012 und 2014 sowie der Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung vom 24. September 2015 sei aufzuheben, die Verfügung vom 11.

März 2015 und das angefochtene Urteil vom 21. Juli 2017 seien aufzuheben beziehungsweise abzuändern und der Weiterbildungstitel "Systemische Therapie und Beratung" sei als mit einem eidgenössischen Weiterbildungstitel in Psychotherapie gleichwertig anzuerkennen.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Die PsyKo nimmt zur Beschwerde Stellung und verweist im Übrigen auf das angefochtene Urteil und ihre Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren. A. \_\_\_\_\_ hält replikweise an seinen Rechtsbegehren fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den angefochtenen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist gemäss Art. 83 lit. t BGG unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Diese Ausschlussbestimmung umfasst Prüfungsergebnisse im eigentlichen Sinn sowie Entscheide, die auf einer Bewertung der persönlichen Fähigkeiten einer Person beruhen. Dazu zählen auch Entscheide über Berufszulassungen, ausser wenn für den Zulassungsentscheid nicht die persönlichen Fähigkeiten des Bewerbers, sondern andere Umstände ausschlaggebend sind (Urteil 2C 438/2008 vom 16. Oktober 2008 E. 2.1 mit Hinweisen). Entscheide über die Gleichwertigkeit von Diplomen oder Prüfungen fallen nach der Rechtsprechung dann unter die Ausnahmebestimmung von Art. 83 Bst. t BGG, wenn die Anerkennung von der Beurteilung einer persönlichen Leistung abhängt (Urteil 2C 472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 1.1). Vorliegend hat die Vorinstanz nicht die individuellen Fähigkeiten des

Beschwerdeführers beurteilt, sondern die Frage, ob die PsyKo die Anerkennung des in Deutschland erworbenen Weiterbildungstitels "Systemische Therapie und Beratung" als gleichwertig mit einem Schweizerischen Weiterbildungstitel in Psychotherapie zu Recht verweigert hat. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich als zulässig. Auf die frist- und, nach Behebung der formellen Mängel, formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 42 Abs. 1-3 und Abs. 5, Art. 100 Abs. 1 BGG) des hierzu legitimierten Beschwerdeführers (Art. 89 Abs. 1 BGG) ist vorbehaltlich nachfolgender Erwägung einzutreten.

1.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, seine Erlaubnis zur Tätigkeit als delegierter Psychotherapeut und die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung vom 24. September 2015 seien ihm entzogen worden. Der Entzug der kantonalen Berufsausübungsbewilligung und die Frage der Berechtigung zur Durchführung von delegierter Psychotherapie sind indes nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Auf den diesbezüglichen Antrag in der Beschwerde kann daher nicht eingetreten werden. Ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die vom Beschwerdeführer im Rahmen seiner Replik aufgeworfene, allgemein formulierte Frage nach der Zulassung zu einer Ausbildung in der Schweiz. Soweit der Beschwerdeführer beantragt, auch die Verfügung der PsyKo vom 11. März 2015 sei aufzuheben bzw. abzuändern, ist hierauf nicht weiter einzugehen; diese bildet nicht Anfechtungsobjekt vor Bundesgericht (Art. 86 Abs. 1 BGG). Sie gilt jedoch aufgrund des Devolutiveffekts als inhaltlich mitangefochten (BGE 139 II 404 E. 2.5 S. 415; Urteil 2C 503/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 1.1).

1.3. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f.). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Dabei gelten, wie bei den in Art. 106 Abs. 2 BGG genannten Rügen, strenge Anforderungen an die Begründung (BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6 S. 96 mit Hinweis).

1.4. Im bundesgerichtlichen Verfahren dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdeführer reicht mit seiner Vernehmlassung als neue Beweismittel einen Auszug aus dem Verzeichnis anerkannter psychotherapeutischer Fachleute der Kantone Basel-Stadt und Basel-

Landschaft (Psychotherapie-Verzeichnis BS/BL) und ein Certificate of Advanced Studies der Universität Basel ein. Allerdings legt er nicht dar und ist auch nicht ersichtlich, inwiefern erst der vorinstanzliche Entscheid ihn zur Einreichung dieser Beweismittel veranlasst haben soll. Im vorliegenden Verfahren bleiben sie daher unbeachtlich.

## 2.

2.1. Seit dem 1. April 2013 ist das Bundesgesetz über die Psychologieberufe vom 18. März 2011 (PsyG; SR 935.81) in Kraft. Es bezweckt den Gesundheitsschutz sowie den Schutz vor Täuschung und Irreführung von Personen, die Leistungen auf dem Gebiet der Psychologie in Anspruch nehmen. Das Gesetz regelt unter anderem die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse und Weiterbildungstitel. Ein ausländischer Ausbildungsabschluss in Psychologie wird gemäss Art. 3 Abs. 1 PsyG anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem nach diesem Gesetz anerkannten inländischen Hochschulabschluss in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation vorgesehen ist (lit. a) oder im Einzelfall nachgewiesen wird (lit. b). Für ausländische Weiterbildungstitel gilt gemäss Art. 9 Abs. 1 PsyG analog die Regelung, dass ein solcher anerkannt wird, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem eidgenössischen Weiterbildungstitel in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation vorgesehen ist (lit. a) oder im Einzelfall nachgewiesen wird (lit. b). Ein anerkannter ausländischer Ausbildungsabschluss oder Weiterbildungstitel hat in der Schweiz die gleichen Wirkungen wie ein nach diesem Gesetz anerkannter inländischer Hochschulabschluss bzw. der entsprechende eidgenössische Weiterbildungstitel (Art. 3 Abs. 2 bzw. Art. 9 Abs. 2 PsyG). Für die Anerkennung ist die Psychologieberufekommission zuständig (Art. 3 Abs. 3 bzw. Art. 9 Abs. 3, Art. 36 f. PsyG).

2.2. Der zu beurteilende grenzüberschreitende Sachverhalt fällt unbestrittenermassen in den Anwendungsbereich des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681).

2.2.1. Nach Art. 2 FZA dürfen die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung des Freizügigkeitsabkommens gemäss den Anhängen I, II und III nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Das in dieser Bestimmung statuierte allgemeine Diskriminierungsverbot bzw. Gleichbehandlungsgebot wird in Art. 9 Abs. 1 Anhang I FZA für Arbeitnehmer und in Art. 15 Abs. 1 Anhang I FZA für selbständig Erwerbstätige konkretisiert. Gemäss Art. 15 Abs. 1 Anhang I FZA ist Selbständigen im Aufnahmestaat hinsichtlich des Zugangs zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit und deren Ausübung eine Behandlung zu gewähren, die nicht weniger günstig ist als die den eigenen Staatsangehörigen gewährte Behandlung.

2.2.2. Gemäss Art. 9 FZA treffen die Vertragsparteien nach Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise und zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen. Die Schweiz hat sich in Anhang III FZA verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den dort genannten Rechtsakten der EU anzuerkennen. Zu diesen Rechtsakten gehört auch die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Abl. 2005 L 255 vom 30. September 2005, S. 22 ff.), die mit dem Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Ausschusses für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (AS 2011 4859 ff.) für anwendbar erklärt wurde. Art. 3 der Verordnung über die Psychologieberufe vom 15. März 2013 (PsyV; SR 935.811) verweist für die Prüfung der Gleichwertigkeit von Aus- und Weiterbildungsabschlüssen auf diese Richtlinie.

In Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG wurde festgelegt, dass die Ausübung eines reglementierten Berufs, der im Aufnahmemitgliedstaat vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig ist, den Antragstellern unter denselben Voraussetzungen gestattet wird wie Inländern, sofern sie den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten. Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG regelt die Voraussetzungen für die Anordnung allfälliger Ausgleichsmassnahmen.

2.3. Die Berufsausübung als Psychotherapeut ist in der Schweiz als Aufnahmestaat

unbestrittenermassen reglementiert (vgl. Art. 2 und Art. 12 PsyG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. a Richtlinie 2005/36/EG). Es stellt sich somit die Frage, ob der Beschwerdeführer den in Deutschland erforderlichen Befähigungs- bzw. Ausbildungsnachweis besitzt, um dort die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung des Berufs des Psychotherapeuten zu erhalten.

2.3.1. In Deutschland regelt das Gesetz vom 16. Juni 1998 über die Berufe des Psychologischen Psychotherapeuten und des Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten (PsychThG/D; BGBl. I S. 1311, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 [BGBl. I S. 3191]) die Approbation von Psychotherapeuten mit der Berufsbezeichnung "Psychologischer Psychotherapeut" oder "Kinder- und Jugendpsychotherapeutin". Die Bezeichnung "Psychotherapeut" darf von anderen Personen als Ärzten, Psychologischen Psychotherapeuten oder Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten nicht geführt werden (§ 1 Abs. 1 in fine PsychThG/D). Die Ausbildungen zum Psychologischen Psychotherapeuten sowie zum Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten dauern in Vollzeitform jeweils mindestens drei Jahre, in Teilzeitform jeweils mindestens fünf Jahre (§ 5 Abs. 1 PsychThG/D). Voraussetzung für den Zugang zur Ausbildung zum Psychologischen Psychotherapeuten ist eine in Deutschland an einer Universität oder gleichstehenden Hochschule bestandene Abschlussprüfung im Studiengang Psychologie, die das Fach Klinische Psychologie einschliesst (§ 5 Abs. 2 Ziff. 1 PsychThG/D). Der Zugang zur Ausbildung zum Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten wird auch nach einer in Deutschland an einer staatlich anerkannten Hochschule bestandenen Abschlussprüfung in den Studiengängen Pädagogik oder Sozialpädagogik gewährt (§ 5 Abs. 2 Ziff. 2 PsychThG/D). Neben psychologischen und ärztlichen Psychotherapeuten sowie Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten sind in Deutschland auch Heilpraktiker befugt, Psychotherapie auszuüben, wenn ihnen die "Erlaubnis zur berufsmässigen Ausübung der Heilkunde auf dem Gebiet der Psychotherapie" erteilt wird (vgl. § 1 des Gesetzes vom 17. Februar 1939 über die berufsmässige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung [HeilprG/D; BGBl. III 2122-2, zuletzt geändert durch Art. 17e des Gesetzes vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3191]; Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts 3 C 34.90 vom 21. Januar 1993). Für Heilpraktiker gibt es keine einheitliche, staatlich regulierte Ausbildung. Es ist kein Universitäts- oder Hochschulstudium erforderlich und es bestehen keine gesetzlichen Mindestanforderungen an die fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten. Für die Erteilung einer Heilpraktikererlaubnis wird überprüft, ob die Ausübung der Heilkunde durch die antragstellende Person eine Gefahr für die Volksgesundheit darstellen würde (vgl. § 2 Abs. 1 lit. i der Ersten Durchführungsverordnung zum HeilprG/D vom 18. Februar 1939 [HeilprGDV 1/D; BGBl. III 2122-2-1, zuletzt geändert durch Art. 17f i.V.m. Art. 18 Abs. 4 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3191]). Die gesetzlich geschützte Berufsbezeichnung Psychotherapeut (vgl. § 1 Abs. 1 PsychThG/D) dürfen solche Heilpraktiker für Psychotherapie nicht führen. Sie bleibt Inhabern einer staatlichen Zulassung zur selbständigen und eigenverantwortlichen Berufsausübung (Approbation) gemäss § 1 und § 2 PsychThG/D vorbehalten.

2.3.2. Der Beschwerdeführer verfügt über einen Hochschulabschluss in den Fächern Soziologie, Wirtschaftswissenschaften und Psychologie. Wie die Vorinstanz willkürfrei feststellte, handelt es sich dabei nicht um ein Psychologiestudium, sondern um ein Soziologiestudium mit Psychologie im zweiten Nebenfach. Er wäre somit gemäss den zitierten gesetzlichen Bestimmungen in Deutschland nicht zur Ausbildung zum Psychologischen Psychotherapeuten zugelassen. Dies ergibt sich auch aus der von ihm eingereichten Bestätigung des Landesprüfungsamts für Medizin und Pharmazie des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 27. September 2011, wonach er angesichts seines Staatsexamens für das Lehramt an Gymnasien die Ausbildung zum Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut aufnehmen könne. Diese Bestätigung bezieht sich nicht auf die Ausbildung zum Psychologischen Psychotherapeuten gemäss § 5 Abs. 2 Ziff. 1 PsychThG/D, sondern auf die Ausbildung gemäss § 5 Abs. 2 Ziff. 2 PsychThG/D, welche im Unterschied zur ersteren auch Absolventen der Studiengänge Pädagogik oder Sozialpädagogik - und damit auch dem Beschwerdeführer - offen steht (vgl. E. 2.3.1 hiavor).

Der Beschwerdeführer hat denn auch keine Weiterbildung gemäss § 5 Abs. 1 PsychThG/D absolviert. Er legt nicht dar, inwiefern die Feststellung der Vorinstanz, wonach die von ihm besuchte Weiterbildung nicht unter die in Deutschland gemäss PsychThG/D anerkannten Weiterbildungen falle, unzutreffend sein soll. Dass er eine Weiterbildung in Kinder- und Jugendlichenpsychotherapie gemacht hätte, zu der er gemäss Schreiben vom 27. September 2011 zugelassen gewesen wäre, macht er nicht geltend.

2.4. Die Folgerung der Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer gar nicht erst zur Ausbildung zum Psychologischen Psychotherapeuten zugelassen war, erweist sich nach dem Gesagten als

zutreffend. Auch nach Schweizer Recht erfüllt er die Voraussetzungen für die Zulassung zur Weiterbildung in Psychotherapie nicht, zumal er keinen Ausbildungsabschluss in Psychologie gemäss Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 und Art. 3 PsyG hat. Die von ihm absolvierte Weiterbildung ist keine Ausbildung zum Psychologischen Psychotherapeuten und erlaubt dem Beschwerdeführer weder die Verwendung dieser gesetzlich geschützten Berufsbezeichnung noch die selbständige Berufsausübung als Psychotherapeut in Deutschland. Sie kann folglich nicht als gleichwertig mit einem inländischen Weiterbildungstitel in Psychotherapie anerkannt werden. Die Erlaubnis zur Ausübung der Heilkunde auf dem Gebiet der Psychotherapie stellt keine staatliche Zulassung als Psychologischer Psychotherapeut dar. Sie ist angesichts der nicht regulierten Ausbildung und der niederschweligen Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vergleichbar mit der Berufsausübungsbewilligung für Psychotherapeuten und belegt daher keine mit der schweizerischen Berufsqualifikation eines Psychotherapeuten

gleichwertige Befähigung bzw. Ausbildung. Für die selbständige Berufsausübung als Psychotherapeut mit der entsprechenden Berufsbezeichnung sind in Deutschland wie in der Schweiz ein abgeschlossenes Hochschulstudium in Psychologie und eine Weiterbildung im Bereich der Psychotherapie erforderlich. Der Beschwerdeführer verfügt jedoch weder über das eine noch über das andere. Nachdem er den in Deutschland erforderlichen Befähigungs- bzw. Ausbildungsnachweis für die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung des Berufs des Psychotherapeuten nicht besitzt, ist ihm die Berufsausübung auch in der Schweiz nicht gestattet.

Die teilweise appellatorischen Ausführungen in der Beschwerde setzen sich nur beschränkt mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinander. Der Beschwerdeführer vermag damit nicht aufzuzeigen, inwiefern der angefochtene Entscheid Bundes- oder Völkerrecht verletzen soll (vgl. Art. 95 lit. a und b BGG).

3.

Aufgrund dieser Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Der Beschwerdeführer hat dem Ausgang des Verfahrens entsprechend dessen Kosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Juni 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Straub