

Prof. Dr. med. et phil. Gion Condrau  
Strehlgasse 15  
8704 Herrliberg

KR-Nr. 274/1997

An das  
Büro des Kantonsrates  
8090 Zürich

**Einzelinitiative**  
**betreffend einer gesetzlichen Regelung der Psychotherapie:**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 29 Abs. 3 Ziff. 2 Kantonsverfassung und §§ 1 ff. Initiativgesetz stelle ich Ihnen in der Form der einfachen Anregung folgendes Initiativbegehren

Antrag:

"Es sei in einem formellen Gesetz die selbständige psychotherapeutische Tätigkeit zu regeln. Dabei soll eine fachbezogene, wissenschaftlich fundierte Ausbildung Zulassungsvoraussetzung sein. Für bereits psychotherapeutisch Tätige sollen unter Wahrung des Patientenschutzes erleichterte Übergangsbestimmungen erlassen werden. "

Begründung:

Ich habe seinerzeit als Mitglied des Kantonsrates eine Motion, welche die gesetzliche Regelung der nichtärztlichen Psychotherapie zum Ziele hatte, eingereicht. Die Motion wurde vom Kantonsrat Ende 1975 überwiesen. In der Folge unterbreitete der Regierungsrat eine Revision des Gesundheitsgesetzes, welche dem Anliegen entsprach, zusätzlich aber weitere, umstrittene Gesetzesänderungen enthielt wie die Aufhebung der Sanitätskommission und die Einschränkung der Medikamentenabgabeberechtigung der Ärzte. Der Kantonsrat verabschiedete die Vorlage im Oktober 1981; sie scheiterte indessen in der Volksabstimmung vom 25. April 1982. Der Regierungsrat unterbreitete daraufhin dem Kantonsrat bereits im nächsten Jahr eine neue Vorlage, welche einzig die Regelung der Psychotherapie zum Inhalt hatte. Der Kantonsrat trat aber 1984 mit Rücksicht auf die von den Krankenkassen angekündigte Opposition auf die Vorlage nicht ein. Damit blieb die von Psychotherapeuten ohne ärztliche Ausbildung ausgeübte Tätigkeit im Kanton Zürich rechtlich unzulässig.

1991 erklärte das Verwaltungsgericht die gesetzliche Beschränkung der Zulassung zur selbständigen psychotherapeutischen Tätigkeit auf Ärzte für unverhältnismässig und mit der Handels- und Gewerbefreiheit unvereinbar. Der Regierungsrat regelte hierauf die Berufsausübung der nichtärztlichen Psychotherapie neu in der Verordnung über die Berufe der Gesundheitspflege vom 8. Januar 1992. Als Voraussetzung der Berufsausbildung verlangte er ein abgeschlossenes Psychologiestudium unter Einschluss der Psychopathologie, praktische Berufserfahrung sowie eine Spezialausbildung im Umfang von 600 Stunden.

Die Regelung wurde von verschiedenen Gruppierungen mit staatsrechtlichen Beschwerden angefochten. Das Bundesgericht erklärte in seinen Urteilen vom 3. Dezember 1993, die Regelung sei an sich verfassungsmässig haltbar. Selbständige psychotherapeutische Tätigkeit setzte neben den erforderlichen persönlichen Qualitäten zum Schutz des Patienten gerade auch eine sichere Diagnostik und zuverlässige Kenntnisse der eigenen fachlichen Grenzen

voraus, wozu ein fundiertes Wissen in Psychologie und Psychopathologie unerlässlich erscheine. Trotzdem hob es die Regelung wieder auf. Zur Begründung führte es aus, sie hätte zumindest in den Grundzügen einer Verankerung in einem formellen Gesetz bedurft; zudem hätte die Verordnung eine Übergangsregelung enthalten müssen.

Als Reaktion auf die Bundesgerichtsurteile überwies der Kantonsrat am 14. Februar 1994 eine Motion von Leo Lorenzo Fosco, Zürich, womit eine gesetzliche Regelung der psychotherapeutischen Tätigkeit gefordert wurde (KR-Nr. 58/1993). Die Gesundheitsdirektion eröffnete im Herbst 1994 ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren über einen Entwurf, womit das Gesundheitsgesetz mit der Regelung der psychotherapeutischen Tätigkeit ergänzt werden sollte. Gestützt auf die eingegangenen Stellungnahmen erstellte sie im Frühjahr 1995 ihren definitiven Revisionsentwurf. Nach dem Wechsel an ihrer Spitze wurde der Entwurf aber offensichtlich schubladisiert.

Am 16. Juni 1997 hat der Kantonsrat die am 14. Februar 1997 abgelaufene Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion Fosco um ein Jahr erstreckt. Bereits zuvor - am 21. Mai 1997 - hat die Gesundheitsdirektion eine neue Vernehmlassung eröffnet: Danach soll die nichtärztliche Psychotherapie formell erneut bloss auf Verordnungsstufe geregelt werden. Inhaltlich wird weitgehend darauf verzichtet, die bisher geleistete Vorarbeit zu berücksichtigen. Ebensowenig trägt der Entwurf dem Umstand Rechnung, dass bisher zwei Vorlagen beim Volk bzw. im Kantonsrat gescheitert sind, was eine neue Regelung mit hohen Anforderungen nahelegt. Unberücksichtigt sind schliesslich auch die von der Universität gegen die vorgesehene Regelung erhobenen Bedenken geblieben. Die Regelung soll - nachdem die Gesundheitsdirektion das Geschäft während Jahren hat ruhen lassen - nun durchgepeitscht werden und bereits am 1. Oktober 1997 in Kraft treten. Zumindest für die Gesundheitsdirektion war demnach im Zeitpunkt der Behandlung des Fristerestreckungsgesuches im Kantonsrat klar, dass dem Rat in dieser Angelegenheit keine Mitsprache zukommen soll. Dabei wäre es naheliegend gewesen, die psychotherapeutische Tätigkeit im Rahmen der von der Gesundheitsdirektion zur Zeit erarbeiteten und für 1998 in Aussicht gestellten Totalrevision des Gesundheitsgesetzes zu ordnen.

Der bisherige Verlauf zeigt, dass es im Kanton Zürich nicht einfach ist, die psychotherapeutische Tätigkeit zu regeln. Jede denkbare Regelung wird auch eine entschiedene Gegnerschaft finden: Ist sie zu rigide, zerstört sie unnütz berufliche Existenzen, ist sie zu large, verletzt sie das Schutzbedürfnis der Patienten. Schon aus diesem Grunde ist es wichtig, dass eine Regelung sich mit einem demokratisch getroffenen Entscheid, d.h. mit einem formellen Gesetz, legitimieren kann. Darüber hinaus bestehen die erwähnten letztinstanzlichen Urteile, die klar besagen, dass die Psychotherapie aus verfassungsrechtlichen Gründen durch ein formelles Gesetz geregelt werden muss. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird eine neue Regelung auf Verordnungsstufe wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage den gleichen Schiffbruch erleiden wie die frühere. Das von der Gesundheitsdirektion geplante Vorgehen verhindert damit im Ergebnis für weitere lange Jahre die vom Kantonsrat bereits 1975 geforderte und vom Verwaltungsgericht 1991 als verfassungsmässig nötig erkannte formellgesetzliche Regelung der Psychotherapie.

Es darf davon ausgegangen werden, dass heute die von Psychologen ausgeübte Psychotherapie auch seitens der Bevölkerung und der Krankenkassen Anerkennung findet. Es ist nunmehr Zeit, dass auch im Kanton Zürich die nichtärztliche psychotherapeutische Tätigkeit auf einer rechtssicheren Grundlage ausgeübt werden kann. Ich ersuche Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, um Unterstützung der Initiative. Sie verhindern damit, dass der Regierungsrat erneut eine verfassungswidrige Verordnung erlässt.

Prof. Gion Condrau