



Bundesamt
für Gesundheit

Office fédéral
de la santé publique

Ufficio federale
della sanità pubblica

Uffizi federal
da sanadad publica

**Erläuternder Bericht
zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz
über die Psychologieberufe
(Psychologieberufegesetz/PsyG)**

Bern, Mai 2005

Übersicht

Auf Bundesebene fehlt eine gesetzliche Regelung der Psychologieberufe. Einschlägige Bestimmungen bestehen teilweise auf kantonaler Ebene. So regelt das kantonale Universitätsrecht die universitäre Ausbildung in Psychologie und die kantonalen Universitätsgesetze schützen die akademischen Abschlüsse, z. B. in Psychologie (lic. phil. etc.). Ein entsprechender Titelschutz besteht für den Fachhochschulbereich (Hochschule für Angewandte Psychologie, Zürich). Die meisten Kantone regeln sodann die Zulassung für die selbstständige Berufsausübung der Psychotherapie.

Dieser Rechtszustand vermag den heutigen Schutzanforderungen nicht mehr zu genügen, da er den erforderlichen Patienten- und Konsumentenschutz nur rudimentär gewährleistet. Durch das Psychologieberufegesetz soll die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hoch stehenden psychologischen Dienstleistungen und damit der öffentliche Gesundheitsschutz verbessert werden. Sodann liegt es im Interesse der Bevölkerung, dass aussagekräftige Berufsbezeichnungen geschaffen werden, welche die ausgewiesenen Berufsfachleute von den unqualifizierten Anbietern unterscheiden.

Gewerbsmässige psychologische Dienstleistungen sollen in Zukunft auf einer qualifizierten psychologischen Ausbildung und soweit nötig auf einer Weiter- und Fortbildung basieren. Die Berufszulassung soll einheitlich geregelt werden. Der Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Psychologieberufe (VE PsyG) enthält diesbezüglich eine gesamtschweizerische, zukunftsgerichtete Regelung.

Der Gesetzesentwurf

- nennt die massgebenden Aus- und Weiterbildungsziele,
- sieht für die Qualitätssicherung in der Weiterbildung die Akkreditierung der Weiterbildungsgänge und die damit verbundene eidgenössische Anerkennung von Weiterbildungstiteln vor,
- verankert das Erfordernis einer kantonalen Berufsausübungsbewilligung und damit eine Kontrolle über die selbstständige Tätigkeit in acht Tätigkeitsgebieten der Psychologie,
- sieht Berufsregeln für die Psychologieberufe vor und
- bringt einen angemessenen Schutz der Bezeichnung von Psychologieberufen.

Übergangsbestimmungen stellen sicher, dass es zu keinen ungerechtfertigten Berufsverboten für Berufstätige ohne die neu geforderten Weiterbildungen kommt.

Keine Änderungen ergeben sich in der Finanzierung der Ausbildung, weil zwar eine Vereinheitlichung der Ausbildungsziele und der Qualität der Ausbildung gefordert wird, dies aber in einem bereits etablierten Bildungssystem erfolgt. Die Kosten der Weiterbildung und der Akkreditierung werden durch die Nachfragenden gedeckt.

Durch die neuen Anforderungen an die Qualität der Aus- und Weiterbildung wird ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb unter den Anbietern entstehen, was vermutlich zu einer Konsolidierung der Weiterbildungsangebote führen wird.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	7
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Gesundheitspolitische Bedeutung der Vorlage	8
1.3 Parlamentarische Vorstösse	9
1.3.1 Motion Triponez «Titelschutz für Psychologie-berufe» und Stellungnahme des Bundesrats	9
1.3.2 Motion Wicki «Titelschutz für Psychologieberufe»	10
1.4 Der Weg zum Vorentwurf für ein Psychologieberufegesetz	11
1.4.1 Kommission Fleiner/ Integration der Psychotherapeuten im MedBG	11
1.4.2 Einsetzung einer internen Projektsteuerung und von zwei externen Arbeitsgruppen durch das Bundesamt für Gesundheit	12
1.4.3 Erarbeitung des Vorentwurfs für ein Psychologieberufegesetz	12
1.5 Kantonale Regelungen	12
1.6 Rechtsvergleich	13
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	14
2.1 Vorbemerkung	14
2.2 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	14
2.2.1 1. Abschnitt: Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich	14
2.2.2 2. Abschnitt: Definition sowie allgemeine Ziele der Aus-, Weiter- und Fortbildung	16
2.2.3 3. Abschnitt: Titelschutz	17
2.3 2. Kapitel: Hochschulausbildung	18
2.4 3. Kapitel Weiterbildung	19
2.4.1 1. Abschnitt: Ziele und Dauer der Weiterbildung	19
2.4.2 2. Abschnitt: Zulassung und Anerkennung	20
2.5 4. Kapitel: Akkreditierung von Weiterbildungsgängen	21
2.5.1 1. Abschnitt: Grundsatz	21
2.5.2 2. Abschnitt: Akkreditierungskriterien	21
2.5.3 3. Abschnitt: Verfahren	22
2.6 5. Kapitel: Berufsausübung	24
2.7 6. Kapitel: Organisation	29
2.7.1 1. Abschnitt: Akkreditierungsinstanz und Akkreditierungsorgan	29
2.7.2 2. Abschnitt: Psychologieberufekommission	30
2.8 7. Kapitel: Rechtsschutz, Strafbestimmungen, Vollzug und Schlussbestimmungen	31
2.8.1 1. Abschnitt: Rechtsschutz	31
2.8.2 2. Abschnitt: Strafbestimmungen	32
2.8.3 3. Abschnitt: Vollzug	32
2.8.4 4. Abschnitt: Schlussbestimmungen	32
3 Auswirkungen	33
3.1 Auswirkungen auf den Bund	33

3.2 Auswirkungen auf die Kantone	34
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	35
4 Legislaturplanung	36
5 Rechtliche Aspekte	36
5.1 Verfassungsmässigkeit	36
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht	36
5.2.1 Grundsätzliche Vorgaben des Abkommens über die Freizügigkeit bzw. des Gemeinschaftsrechts	36
5.2.2 Erleichterung der Personenfreizügigkeit: Diplomanerkennung	37
5.2.3 Verpflichtungen der Schweiz und Umsetzung im PsyG	38
5.2.4 Neue Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (KOM (2002) 119)	39
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	39

Verzeichnis der Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BGE	Bundesgerichtsentscheid
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
Charta	Schweizer Charta für Psychotherapie
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
E	Erwägung
ECTS	European Credit Transfer System
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EG	Europäische Gemeinschaft
E MedBG	Entwurf des Medizinalberufegesetzes
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101)
ETH	Eidg. Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
FSP	Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen
GATS	General Agreement on Trade in Services
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HAP	Hochschule für Angewandte Psychologie, Zürich
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen
SBAP	Schweizerischer Berufsverband für angewandte Psychologie
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SGP	Schweizerische Gesellschaft für Psychologie
SGGP	Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik
SGPG	Schweizerische Gesellschaft für Prävention und Gesundheitswesen
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SPV	Schweizerischer Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten Verband
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
UFG	Universitätsförderungsgesetz
VE	Vorentwurf
VE PsyG	Vorentwurf eines Psychologieberufegesetzes

VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
WeKo	Wettbewerbskommission
WHO	World Health Organization

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz kennt weder eine bundesrechtliche Regelung der Grundausbildung in Psychologie, eine vereinheitlichte Regelung der Zulassung zu darauf aufbauenden beruflichen Weiterbildungsgängen, noch einheitliche Zulassungsvoraussetzungen zur selbstständigen Ausübung von Psychologieberufen, insbesondere der Psychotherapie. Als Folge dieser föderalen Lösung ist der Titelschutz bzw. die Berufsbezeichnung der Psychologinnen und Psychologen unzureichend. Durch die kantonalen Hochschulgesetzgebungen sind lediglich die akademischen Titel bzw. Abschlüsse geschützt. Psychologie als Hauptfach kann zurzeit an sieben Universitäten (Basel, Bern, Zürich, Neuenburg, Lausanne, Fribourg und Genf) und zwei Fachhochschulen (Hochschule für Angewandte Psychologie, Zürich und Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz) studiert werden. Darüber hinaus erteilt eine Vielzahl von Berufsorganisationen Weiterbildungstitel. Die Angebote im Bereich der psychologischen Weiter- und Fortbildung sind weit gefächert und reichen von wissenschaftlich anerkannten Studiengängen durch Universitäten und spezialisierte Weiterbildungsträger bis zu dubiosen, gesundheits- und persönlichkeitsgefährdenden Kursen.

Angesichts dieser gesetzlichen Lücken ist der Patienten- und Konsumentenschutz nur mangelhaft gewährleistet. Personen in psychisch labilen Situationen (z.B. nach Unfällen, Straffällen, Todesfällen oder anderen traumatischen Ereignissen) befinden sich in Ausnahmesituationen und Notlagen, die es ihnen angesichts des fehlenden Bezeichnungsschutzes im Angebotsbereich der psychologischen Dienstleistungen oft nicht möglich machen, fachlich unseriöse Angebote von professionellen zu unterscheiden. Es besteht die Gefahr, dass Hilfesuchende psychologische Beratungen auswählen, die nutzlos sind oder sogar schädliche Auswirkungen haben können. Sofern sich unseriöse Anbieter ausserhalb der Geltungsbereiche der kantonalen Gesundheitsgesetze bewegen, besteht heute durch das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)¹ nur ein ungenügender Konsumentenschutz vor selbst ernannten «Psychologinnen» oder «Psychologen».

Mit dem Psychologieberufegesetz kann und soll dieser unbefriedigende Zustand beseitigt und die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hoch stehenden Dienstleistungen im Bereich der psychischen Gesundheit sichergestellt werden. Das Gesetz trägt damit wesentlich zur Verbesserung der Situation der öffentlichen Gesundheit in unserem Land bei. Gewerbsmässige psychologische Dienstleistungen sollen künftig auf einer qualifizierten psychologischen Ausbildung und gegebenenfalls auf einer umfassenden Weiter- und Fortbildung basieren. Die Akkreditierung von Weiterbildungsgängen stellt zusammen mit den individuellen Prüfungen an den Hochschulen sicher, dass die Ziele dieses Gesetzes erreicht werden können. Die Berufsausübung ist zudem an klare Berufspflichten mit einem Sanktionensystem gebunden.

Die Ausführungen zur Notwendigkeit eines gesamtschweizerischen Schutzes im Bereiche der Psychologieberufe werden unterstützt durch den Umstand, dass sich im Jahr 2001 der Ständerat einstimmig und der Nationalrat in überwiegender Mehrheit

¹ SR 241

für eine gesetzliche Regelung der Psychologieberufe ausgesprochen haben (gleichlautende Motionen Wicki und Triponez). Auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) und die Conférence des Recteurs des Universités Suisses (CRUS) sowie weitere zentrale Organisationen im Bereich der Psychologie begrüßen die Gesetzgebungsarbeiten.

Die für die Schweiz wichtigen Nachbarstaaten der Europäischen Union Deutschland, Österreich und Frankreich, verfügen schon heute über staatlich geschützte Psychologietitel und Psychologiesetze, welche die Berufsausübung zum Schutz der Bevölkerung regeln.

Das Bundesamt für Justiz hält in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2001 zu den Motionen Triponez und Wicki fest, dass auf europäischer Ebene, bei korrekter Anwendung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EG², eine Diskriminierung von Schweizer Berufsleuten wegen einer fehlenden Bundesregelung im Bereich der Psychologie ausgeschlossen ist. Eine faktische Benachteiligung schweizerischer Psychologen kann sich gegenüber reglementierenden Mitgliedstaaten insoweit ergeben, als in der Schweiz keine oder gegenüber diesen Mitgliedstaaten nur ungenügende kantonale Diplome bestehen. Die geplante Bundesregelung mit eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstiteln würde den Zugang zur Europäischen Union erleichtern und potentielle Schranken abbauen.

Ein Gesetz über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Psychologieberufe bedeutet dabei keinen Auftakt zu einem allgemeinen Titel- und Berufsbezeichnungsschutz. Ein Ausbau des Patienten- und Konsumentenschutzes im Bereich der psychologischen Dienstleistungen schafft mithin kein Präjudiz für andere Berufszweige.

Zusammenfassend ergibt sich für die Psychologieberufe ein klarer gesetzlicher Regelungsbedarf betreffend den Titelschutz, die Qualitätssicherung sowie den Konsumentenschutz. Regelungsbedürftig sind die Kriterien für die Akkreditierung von Weiterbildungsgängen und die Voraussetzungen für die selbstständige Berufsausübung sowie die Berufspflichten. Der Handlungsbedarf ist sowohl durch die Schutzinteressen von Patientinnen und Patienten sowie Konsumentinnen und Konsumenten als auch durch parlamentarische Vorstösse (Gesetzgebungsauftrag) ausgewiesen. Die Regelung muss prinzipiell auf Bundesebene erfolgen, damit ein einheitlicher schweizerischer Standard sichergestellt werden kann.

1.2 Gesundheitspolitische Bedeutung der Vorlage

In allen industrialisierten Ländern sind psychische Störungen für den Gesundheitszustand der Bevölkerung und somit für das öffentliche Gesundheitswesen von erheblicher Bedeutung. Eine aktuelle Übersicht des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums über nationale und internationale epidemiologische Untersuchungen zeigt deutlich, dass während eines Jahres 20-25% der Bevölkerung an einer klar definierten psychischen Störung erkranken, die in Dauer, Art oder Intensität eindeutig über eine Befindlichkeitsstörung hinausgeht³. Wie bei körperlichen Krankheiten

² BBl 1999, S. 7027 ff.

³ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, Bestandesaufnahme und Daten zur psychiatrischen Epidemiologie, Neuchâtel 2003.

können psychische Störungen geheilt werden oder einen chronischen Verlauf einnehmen. Ein chronischer Verlauf kann mit Funktionsbeeinträchtigungen verbunden sein. Nebst der Beeinträchtigung der Lebensqualität der betroffenen Personen fallen in der Wirtschaft zudem erhebliche Produktivitätsverluste an. Das Bundesamt für Sozialversicherung stellt eine überproportionale Zunahme der psychisch bedingten Invalidenrenten im Verhältnis zu den übrigen Renten fest⁴.

Die Häufigkeit von Depressionen nimmt unter anderem aufgrund der demographischen Entwicklung und der Zunahme der chronischen Krankheiten ständig zu⁵. Wenngleich die Datenbasis noch fragmentarisch ist, zeichnet sich somit ein Trend zur Verschlechterung der psychischen Gesundheit der Schweizer Bevölkerung ab. Sofern das vom Bund und den Kantonen von der WHO Europa übernommene Gesundheitsziel der Verbesserung der psychischen Gesundheit wie vorgesehen bis ins Jahr 2020 erreicht werden soll, besteht politischer Handlungsbedarf bei allen Akteuren des Gesundheitswesens.

Das Bundesamt für Gesundheit geht in seiner Gesamtstrategie aus dem Jahr 2001 von einem ganzheitlichen Gesundheitsansatz aus. Darin eingeschlossen sind auch die Prävention, Gesundheitsförderung und die psychische Gesundheit⁶. Das Psychologieberufegesetz trägt zur Qualitätssicherung und Qualitätsförderung von psychologischen Dienstleistungen bei und stärkt durch den angestrebten Titelschutz Anliegen des Konsumentenschutzes. Durch die Förderung eines interdisziplinären und vernetzten Ansatzes bei der Aus- und Weiterbildung psychologischer Berufe verfolgt die Gesetzesvorlage einen gesamtheitlichen Gesundheitsansatz wie er beispielsweise in einer Studie von C. Illés und T. Abel propagiert wird⁷.

Die angestrebte Verbesserung der Qualität der psychologischen Aus- und Weiterbildung soll auch einen Beitrag zur Gleichstellung von psychischen und somatischen Behandlungsansätzen leisten. Resultate einer Studie zum volkswirtschaftlichen Nutzen der Psychotherapie lassen vermuten, dass bei einer interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen Ärzten, insbesondere Psychiatern, und nichtärztlichen Psychotherapeuten Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen möglich sind⁸.

1.3 Parlamentarische Vorstösse

1.3.1 Motion Triponez «Titelschutz für Psychologieberufe» und Stellungnahme des Bundesrats

Am 27. November 2000 reichte Nationalrat Pierre Triponez eine Motion mit dem Titel «Titelschutz für Psychologieberufe» (00.3615) ein. Der Bundesrat wurde eingeladen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit die qualifizierten psychologischen Berufe der Schweiz erstens im Rahmen der Freizügigkeitsabkom-

⁴ BSV, Zunehmende psychische Behinderung und Invalidität – Erklärungsansätze für ein Phänomen, in: Soziale Sicherheit 3/2003, S. 142 ff.

⁵ BFS, Psychische Störungen der Schweizer Wohnbevölkerung, 2001.

⁶ Gesamtstrategie BAG, Bern 2001, S. 11.

⁷ CLAUDIA ILLÉS/THOMAS ABEL, Psychische Gesundheit, Schriftenreihe der SGGP No. 68, Bern 2002, S. 115.

⁸ BSV, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/02, 2002, S. 51 ff.

men mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Berufsausübung nicht benachteiligt und zweitens adäquat und transparent geregelt werden.

Nach Ansicht des Motionärs führt die fehlende eidgenössische Anerkennung der gesundheitsrelevanten Psychologieberufe im Rahmen der Freizügigkeitsabkommen mit der EG zu einer Ungleichbehandlung der Schweizer Psychologinnen und Psychologen. Die psychologischen Berufsleute der Schweiz würden aufgrund des mangelnden staatlichen Schutzes des Psychologietitels und des Fehlens einer normativen Regelung der Psychologieberufe im europäischen Umfeld benachteiligt, da in den Nachbarländern der Schweiz sowohl Psychologiesetze als auch geschützte Titel für Psychologinnen und Psychologen existieren. Dieser Umstand führe dazu, dass im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mit der EG die Schweizer Psychologinnen und Psychologen im EG-Raum faktisch von der Berufsausübung ausgeschlossen werden.

Neben der zumindest faktischen Benachteiligung von Schweizer Psychologinnen und Psychologen im EG-Raum stelle sich im Zusammenhang mit dem Fehlen eines staatlich geschützten Titels zweitens das Problem der mangelnden Transparenz für Hilfesuchende. Personen, die auf psychologische Hilfe angewiesen seien, befinden sich in der Regel in einem labilen Gesundheitszustand, der es ihnen zumeist nicht erlaubt, fachkundige von fachunkundigen Psychologinnen und Psychologen zu unterscheiden. Dies kann im schlimmsten Fall zu erheblichen Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit eines Teils der Bevölkerung durch unqualifizierte Behandlungen führen. Im Sinne des Konsumentenschutzes sei die notwendige Transparenz der Anbieter nur durch einen eidgenössischen Titelschutz zu erreichen.

In seiner Stellungnahme vom 28. Februar 2001 hielt der Bundesrat zusammenfassend fest, dass Massnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung von Psychologinnen und Psychologen im europäischen Umfeld auf rechtlichem Wege nicht zwingend zu ergreifen seien. Hingegen hielt er es für notwendig, Massnahmen im Sinne der Qualitätssicherung vorzusehen. Zur Ermöglichung einer adäquaten, fundierten Lösung erachtete es der Bundesrat deshalb als sinnvoll, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Im Weiteren wurde in der Stellungnahme des Bundesrates auf die Vorarbeiten des Bundesamtes für Gesundheit zu einem «Psychotherapiegesetz» hingewiesen.

Entgegen dem Bundesratsantrag wurde die Motion Triponez am 26. November 2001 vom Nationalrat im Stimmenverhältnis 134:3 (Ziff. 1) und 137:0 (Ziff. 2) angenommen.

1.3.2 Motion Wicki «Titelschutz für Psychologieberufe»

Die Motion von Ständerat Franz Wicki vom 07. Dezember 2000 (00.3646) deckt sich inhaltlich mit der Motion Triponez. Die Stellungnahme des Bundesrates entspricht derjenigen zur Motion Triponez. Die Annahme als Motion erfolgte durch den Nationalrat am 26.11.2001 zusammen mit der Motion Triponez (gleiches Abstimmungsergebnis). Die Abstimmung und Überweisung als Motion erfolgte im Ständerat am 19.03.01 im Stimmenverhältnis 36:0.

1.4 Der Weg zum Vorentwurf für ein Psychologieberufegesetz

1.4.1 Kommission Fleiner/ Integration der Psychotherapeuten im MedBG

1991 ersuchte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) den Bundesrat um Ausarbeitung einer Bundesregelung für die Aus- und Weiterbildung der Medizinalberufe unter Einbezug der Aus- und Weiterbildung der Psychotherapeuten und allfälliger weiterer universitärer Ausbildungen im Medizinalbereich.

Mitte 1995 setzte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) eine Expertenkommission ein und beauftragte diese, einen Gesetzesentwurf für die Weiterbildung der Medizinalberufe auszuarbeiten. Die Kommission war aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Medizinalberufe, Bundesstellen, der GDK sowie der Kantone zusammengesetzt. Unter Leitung von Prof. Thomas Fleiner, Universität Freiburg, hat die Expertenkommission dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Herbst 1996 einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Aus- und Weiterbildung der Medizinalberufe (VE MedBG) eingereicht.

Gemäss dem damaligen VE MedBG war ein eidgenössisches Ausbildungsdiplom die generelle Zulassungsvoraussetzung für die Weiterbildung in einem Medizinalberuf. Ausnahmebestimmungen enthielt der Vorentwurf für die Weiterbildung in Psychotherapie. Der Vorentwurf sah vor, dass auch Personen mit anderen Vorbildungen als Medizin oder Psychologie zur Weiterbildung zugelassen werden können. Dieser zweite Personenkreis hätte den Nachweis einer der Hochschulausbildung in Psychologie gleichwertigen Ausbildung in einem psychologischen Fachbereich erbringen müssen.

Die mit Beschluss vom 15. Dezember 1997 vom Bundesrat eröffnete Vernehmlassung zum VE MedBG stiess gesamthaft auf ein positives Echo, wobei einzelne Themen kontrovers beurteilt wurden. So wurde die geplante Erweiterung der Liste der Medizinalberufe kritisiert. Die Aufnahme der Psychologie als Medizinalberuf war stark umstritten und die Sonderregelung für die Zulassung zur Weiterbildung in Psychotherapie wurde von zahlreichen Stellungnehmenden abgelehnt.

Aufgrund der zum grössten Teil negativen Rückmeldungen zu den Bestimmungen im Bereich Psychologie stellte das EDI dem Bundesrat am 17. Juli 1998 den Antrag, den Bereich Psychologie und Psychotherapie aus dem künftigen Medizinalberufegesetz herauszulösen und, in Analogie zu den Gesetzgebungen in anderen Ländern, ein separates Psychotherapiegesetz zu erarbeiten.

Am 19. August 1998 entschied der Bundesrat, die Anforderungen an das Psychologiestudium und an die Weiterbildung in Psychotherapie im Rahmen eines «Psychotherapiegesetzes» zu regeln. Das EDI wurde beauftragt, einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, die Federführung der Gesetzgebungsarbeiten wurde dem BAG übertragen.

Unterstützung bekamen die Vorbereitungsarbeiten zu einem Bundesgesetz im Bereich der Aus-, Weiter- und Fortbildung der psychologischen Berufe durch die Motionen von Ständerat Wicki und Nationalrat Triponez.

1.4.2 Einsetzung einer internen Projektsteuerung und von zwei externen Arbeitsgruppen durch das Bundesamt für Gesundheit

Ab Sommer 2001 konkretisierte das BAG die Vorbereitungsarbeiten und erteilte im Oktober 2001 ein externes Mandat zur Erarbeitung eines Vorentwurfs für ein «Bundesgesetz über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der psychologischen Berufe (PsyG)» an Frau Marianne Amiet, lic. iur. und Prof. Dr. iur. Paul Richli, Universität Luzern (Redaktion des Gesetzesentwurfes). Gleichzeitig ernannte das BAG zwei Arbeitsgruppen für die fachliche Beratung. Darin nahmen Vertreterinnen und Vertreter gesamtschweizerischer Psychologieverbände (SBAP, FSP, SPV und Schweizer Charta), der Universitäten und Fachhochschulen, der GDK, SUK, CRUS und der Psychiatrie Einsitz.

1.4.3 Erarbeitung des Vorentwurfs für ein Psychologieberufegesetz

Ende November 2001 konnten die Gesetzgebungsarbeiten zum Psychologieberufegesetz anlässlich der konstituierenden Sitzung aufgenommen werden. In einer ersten Phase entwickelten die Arbeitsgruppen die grundlegenden Thesen zu einer bundesrechtlichen Regelung der Psychologieberufe. Die Thesen wurden am 01. Mai 2002 an einer öffentlichen Veranstaltung interessierten Kreisen vorgestellt. Aufgrund der Diskussionen und Voten dieser Anhörung konnten einzelne Anliegen zusätzlich aufgenommen und in die Konkretisierungsarbeiten zum Vorentwurf des PsyG eingearbeitet werden.

In einer weiteren Phase der Gesetzgebung erarbeiteten die Arbeitsgruppen einen ersten Vorentwurf für ein Psychologieberufegesetz (VE PsyG), der am 11. Dezember 2002 an einer abschliessenden Arbeitsgruppensitzung mit einer Gegenstimme (Schweizerische Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie) verabschiedet wurde. Die externe Mandatärin reichte dem BAG den VE PsyG und einen Begleitbericht Ende Januar 2003 ein. Eine intern überarbeitete Fassung der beiden Dokumente wurde im August 2003 in die Ämterkonsultation gegeben.

1.5 Kantonale Regelungen

Psychologieberufe im Gesundheitswesen, insbesondere Psychotherapie, sind kantonale unterschiedlich reglementiert. Für die selbstständige Ausübung der Psychotherapie wird in 23 Kantonen eine Bewilligung vorgeschrieben (Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Basel-Stadt, Basel-Land, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Nidwalden, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Schwyz, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug, Zürich). Einige der genannten Kantone verlangen auch für die unselbstständige Ausübung der Psychotherapie eine Bewilligung (Genf, Obwalden, Schaffhausen, Waadt). In den Kantonen Genf und Tessin ist neben der Psychotherapie die klinische Psychologie und zusätzlich in Genf auch die Neuropsychologie einer Bewilligungspflicht unterstellt. Schliesslich kennen drei kantonale Gesundheitsgesetzgebungen eine Bewilligungspflicht für die Tätigkeit als Psychologe (Schaffhausen, St. Gallen und Appenzell-Innerrhoden), wobei die Bewilligung zur psychologischen Beratung und zur psychodiagnostischen

Beurteilung bei seelischen Krankheiten und seelischen Gesundheitsstörungen berechtigt. Keine Regelung für Psychologinnen und Psychologen im Gesundheitswesen (inkl. Psychotherapie) sehen bis heute die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Glarus und Uri vor. Mit Ausnahme des Kantons Uri sind jedoch in diesen Kantonen entsprechende Gesetzgebungsarbeiten im Gange.

An die kantonalen Berufsausübungsbewilligungen werden unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft. Für die selbständige Ausübung der Psychotherapie werden fachliche Anforderungen an die Ausbildung, die Weiterbildung (Spezialausbildung) und die praktische Erfahrung gestellt. In den meisten Kantonen wird ein Universitätsstudium in Psychologie oder eine andere gleichwertige Ausbildung verlangt. Einige Kantone betrachten explizit auch eine Ausbildung in Heilpädagogik oder Sonderpädagogik als Voraussetzung für Psychotherapie. Bei einer anderweitigen Grundausbildung beurteilt in der Regel eine Behörde (Kantonsarzt) oder eine Fachkommission ein entsprechendes Gesuch im Einzelfall. Anschliessend an diese Grundausbildung wird in der Regel eine mehrjährige Psychotherapieausbildung verlangt (Theorie, Selbsterfahrung und Supervision). Die Dauer dieser Weiterbildung soll je nach Kanton mindestens drei bis fünf Jahre umfassen (z.B. Aargau, Bern, Freiburg, Jura, Neuenburg). Zusätzlich wird in der Regel eine praktische bzw. eine klinische Berufserfahrung verlangt, deren Dauer je nach Kanton variiert.

Die kantonalen gesundheitspolizeilichen Vorschriften basieren auf der „Musterverordnung“ der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) von 1981. Die Musterverordnung der GDK schlägt als Zulassungsvoraussetzung zur Ausübung der Psychotherapie ein Hochschulstudium in Psychologie, einschliesslich Psychopathologie, oder in einer anderen gleichwertigen Fächerverbindung mit Abschluss an einer Schweizer Hochschule vor.

1.6 Rechtsvergleich

Im Hinblick auf die Erarbeitung des VE PsyG wurde die Rechtslage in ausgewählten europäischen Ländern (Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden) gesichtet. Die Ermittlungen ergaben, dass die genannten Länder eine zum Teil sehr detaillierte Regelung der Psychologieberufe, insbesondere auch der Psychotherapie, kennen. Sie lieferten bedeutendes Referenzmaterial für die Arbeit der Expertengruppen. Zusätzlich zur Sichtung der obgenannten Rechtsgrundlagen hörten die Expertengruppen ausländische Fachleute zu länderspezifischen Regelungen an.

Der Regelungstrend sieht das Erfordernis einer Grundausbildung der Psychologie auf Hochschulstufe (Universität oder Fachhochschule) sowie einer spezialisierten Weiterbildung einzelner psychologischer Berufe vor. Insbesondere die Psychotherapie wird umfassend geregelt. Der Titelschutz ist entweder allgemein und erstreckt sich auf die Bezeichnung Psychologe und Psychologin (Frankreich und Österreich) oder beschränkt sich auf gewisse Bezeichnungen, wie Diplompsychologe und psychologischer Psychotherapeut resp. Kinder- und Jugendlichen Psychotherapeut (Deutschland) oder Psychologe im öffentlichen Gesundheitswesen (Schweden).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Vorbemerkung

Im Interesse der Konsistenz der Regelungen über die universitären Medizinal- und die psychologischen Berufe ist der Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Psychologieberufe (VE PsyG) so weit als möglich in Anlehnung an den bereits weiter fortgeschrittenen Entwurf des Medizinalberufegesetzes (E MedBG) erarbeitet worden. Der VE PsyG geht wie der E MedBG von der folgenden Dreigliederung der Bildung aus: er unterscheidet die Hochschulausbildung, die berufliche Weiterbildung sowie die lebenslange Fortbildung. Abweichungen vom E MedBG wurden nur soweit vorgenommen, als sie aus sachlichen und fachlichen Gründen notwendig sind.

2.2 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

2.2.1 1. Abschnitt: Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich

Art. 1 Gegenstand

Diese Bestimmung fasst in den Buchstaben a-g den Regelungsbereich des Gesetzes zusammen. Es regelt:

- die allgemeinen Ziele der Ausbildung an Universitäten und Fachhochschulen in Psychologie (Art. 6 f.). Den Universitäten sind Fachhochschulen gleich gestellt, die eine gleichwertige Ausbildung in Psychologie anbieten. In der Schweiz bieten die Hochschule für Angewandte Psychologie (HAP) in Zürich und die Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz eine Ausbildung in angewandter Psychologie an. Die Gleichwertigkeit dieser Ausbildungen soll durch den Ausbau des Studiums auf Masterniveau gemäss Bologna-Modell sicher gestellt werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 7). Im Entwurf wird aus diesem Grund der Oberbegriff Hochschule (Universität und Fachhochschule) verwendet;
- die Zulassungsvoraussetzungen für die Erlangung eines eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitels (Art. 13 und 14) sowie die eidgenössische Anerkennung von Weiterbildungstiteln in den Psychologieberufen (Art. 15);
- die periodische Akkreditierung der Weiterbildungsgänge (Art. 17–26, 42 f.);
- die Anerkennung ausländischer Hochschul- sowie Weiterbildungsabschlüsse (Art. 10, 16);
- die Anforderungen an die Berufsausübung (Art. 27 ff.);
- die Verwendung von Bezeichnungen der Hochschulabschlüsse und von Berufsbezeichnungen für Psychologieberufe (Art. 5 und 48; Titelschutz).

Art. 2 Zweck und Geltungsbereich

Das PsyG bezweckt gemäss *Absatz 1* einerseits den Gesundheitsschutz und andererseits den Schutz vor Täuschungen und Irreführungen (Lauterkeitsschutz im Sinne des Konsumentenschutzes) bei der Ausübung von Psychologieberufen. Im Sinne

einer Vereinfachung verwendet der VE PsyG in der Folge für alle erfassten Tätigkeiten den Begriff der Psychologieberufe.

Der Geltungsbereich des Gesetzes wird in zwei Varianten – in einer offenen Umschreibung und einer Enumeration bestimmter Psychologieberufe – in die Vernehmlassung geschickt:

Absatz 2 umschreibt den Geltungsbereich dahingehend, dass das Gesetz für Psychologieberufe im Gesundheitswesen gilt. Dazu gehören namentlich alle Tätigkeiten, bei denen Personen psychodiagnostischen Untersuchungen unterzogen, psychologisch beurteilt, beraten oder behandelt werden. Die Beschränkung des Geltungsbereichs auf Psychologieberufe im Gesundheitswesen ist verfassungsrechtlich deshalb geboten, weil der Bund gestützt auf Art. 95 Abs. 1 BV die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit nur zum Schutz bestimmter öffentlicher Interessen regeln kann. Zulässig ist – wie vorliegend – der Schutz gesundheitspolizeilicher Interessen.

Absatz 2 Variante sieht vor, dass sich der Geltungsbereich des PsyG grundsätzlich auf die in Buchstabe a bis h aufgezählten psychologischen Tätigkeitsbereiche beschränkt:

- Bei der Psychotherapie, der Kinder- und Jugendpsychologie, der klinischen Psychologie sowie der Neuropsychologie handelt es sich um diejenigen Bereiche mit dem höchsten Gefahrenpotential für den Menschen. Das gesundheitspolizeiliche Interesse an einer Regulierung kann hier klar ausgewiesen werden.
- Bei der Gesundheits-, Rechts- und Verkehrspsychologie sowie der Laufbahn- und Rehabilitationspsychologie handelt es sich um Tätigkeitsbereiche, deren Studiengänge (Curricula) teilweise im Aufbau begriffen sind. Zum Aufgabenbereich der Gesundheitspsychologie gehört die Gesundheitsförderung und Prävention (z.B. Sucht) und die Rehabilitation (Gesundheitsberatung). Die Rechtspsychologie vermittelt psychologische Erkenntnisse als Grundlage für rechtliche Entscheide (Obhutsentscheidungen für Kinder, Gutachten über Täter usw.) und für Versicherungen (Arbeitsfähigkeit). Die Verkehrspsychologie umfasst die Unfallprävention, die Prävention im Strassenverkehr, die Verkehrserziehung und -therapie sowie die Eignungsbegutachtung. Zum Aufgabenbereich der Laufbahn- und Rehabilitationspsychologie gehört als wichtigster Tätigkeitsbereich die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess, z.B. bei Personen in sensiblen Übergangsphasen einer beruflichen Laufbahn (z.B. nach traumatischen Ereignissen). Zusammenfassend ist die Regulierung dieser Bereiche gesundheitspolizeilich deshalb gerechtfertigt, weil mit der Ausübung dieser Berufe höhere Gesundheitsrisiken für die betroffenen Personen und die Gesellschaft verbunden sind. Die für die Ausübung dieser Berufe notwendige wissenschaftlich-psychologische Beratung leistet m.a.W. einen wichtigen Beitrag für die Gesundheit der Bevölkerung und für die soziale Sicherheit.
- Psychologische Tätigkeitsbereiche wie z.B. die Gerontopsychologie oder die Sportpsychologie wurden durch die Arbeitsgruppen trotz Bezug zum Gesundheitsbereich nicht in die Liste aufgenommen. Absatz 3 der Variante ermöglicht jedoch eine Anpassung des Geltungsbereiches durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg.

Gemäss *Absatz 3 Variante* kann der Bundesrat mittels Verordnung weitere Psychologieberufe dem Geltungsbereich unterstellen, wenn es im Interesse der Versorgung der Bevölkerung mit psychologischen Leistungen erforderlich wird, die Qualität der Weiterbildung in weiteren psychologischen Berufen gesamtschweizerisch zu regeln. Gemäss Buchstaben a und b wird kumulativ vorausgesetzt, dass diese Berufe eine wissenschaftliche Ausbildung und eine berufliche Kompetenz erfordern, die mit denen der Psychologieberufe gemäss Absatz 2 vergleichbar sind und für diese Berufe eine entsprechende Regelung zur Sicherung der Qualität psychologischer Dienstleistungen notwendig ist.

Die Ausdehnung des Geltungsbereichs hätte namentlich folgende Konsequenzen: Die Ausbildung und die Weiterbildung müssen so ausgestaltet sein, dass sie den Aus- und Weiterzubildenden ermöglichen, die Ziele gemäss Artikel 4, 6 und 11 zu erreichen. Die entsprechende Hochschulausbildung hat die Anforderungen gemäss Artikel 7 und 8 zu erfüllen. Weiterbildungsgänge sind gemäss Artikel 17 ff zu akkreditieren; die gestützt darauf erteilten Weiterbildungstitel gelten als eidgenössisch anerkannt (vgl. Art. 15).

Die Ausdehnung des Geltungsbereichs durch den Bundesrat hätte nicht zur Folge, dass allfällige weitere eidgenössisch anerkannte Titel für die selbstständige Berufsausübung obligatorisch verlangt würden. Dazu müsste Artikel 28 Absatz 1 auf dem Gesetzgebungsweg geändert werden.

Die Umschreibung des Geltungsbereichs hat darüber hinaus Auswirkungen auf alle Bestimmungen des Gesetzes, so namentlich auf den Schutz von Berufsbezeichnungen (Art. 5 bzw. 48).

Der Geltungsbereich des PsyG erstreckt sich u.a. auf die Psychotherapie durch Psychologinnen und Psychologen. Die Psychiatrie und Psychotherapie durch Ärztinnen und Ärzte wird demgegenüber im MedBG geregelt (Abs. 4).

2.2.2 2. Abschnitt: Definition sowie allgemeine Ziele der Aus-, Weiter- und Fortbildung

Art. 3 Definition der Aus-, Weiter- und Fortbildung

Die wissenschaftliche und berufliche Bildung in Psychologieberufen umfasst die Hochschulausbildung, die berufliche Weiterbildung und die lebenslange Fortbildung. Diese Etappen bauen aufeinander auf (Prinzip der Kontinuität). In jedem Abschnitt des Bildungsgangs sind die wissenschaftliche und die berufspraxisbezogene Bildung aufeinander abgestimmt (Prinzip der Kohärenz) und ausgerichtet auf ein nach der Berufsrealität gewichtetes Kompetenzprofil (Prinzip der Kompetenz- oder Zielorientierung).

Die Hochschulausbildung der Psychologieberufe vermittelt die Wissensgrundlagen und Fähigkeiten der für die Tätigkeit als Psychologin oder Psychologe wesentlichen Fachgebiete. Daneben entwickelt und fördert die Ausbildung die wissenschaftlichen, fachlichen und zwischenmenschlichen Qualitäten, die zur Erfüllung dieser Aufgabe Voraussetzung sind.

Weiterbildung ist eine sich an die Hochschulausbildung anschliessende, bezüglich Dauer und Inhalt gegliederte, evaluierbare Tätigkeit, welche die erworbenen Kennt-

nisse und Fähigkeiten im Hinblick auf eine selbstständige Berufsausübung vertiefen und erweitern soll.

Die lebenslange Fortbildung baut auf der Aus- und Weiterbildung auf und gewährleistet die Aktualisierung des Wissens sowie die Erhaltung und Förderung der beruflichen Kompetenz. Fortbildung hat zum Ziel, die Qualität der Berufsausübung und das berufliche Fortkommen zu sichern.

Art. 4 Allgemeine Ziele der Aus- und Weiterbildung

Diese Bestimmung enthält die allgemeinen Ziele der Aus- und Weiterbildung in den Psychologieberufen. Der als Verfassungsgrundlage für dieses Gesetz zentrale Artikel 95 BV⁹ verleiht dem Bund keine Kompetenz zur umfassenden Regelung der Hochschulausbildungen. Hingegen ist der Bund ermächtigt, im Hinblick auf die eidgenössische Anerkennung der Abschlüsse allgemeine Studienziele vorzugeben. Die Buchstaben a-g umfassen die aus heutiger Sicht wichtigsten Ziele. Die allgemeine Formulierung soll verhindern, dass die Bestimmung durch die stete Weiterentwicklung der Wissenschaft zu schnell überholt wird. Die Ziele der Ausbildung sind gleichzeitig Handlungsanweisungen an die Ausbildungsverantwortlichen an den Hochschulen sowie auch Hinweise an die Berufsleute, welche Kompetenz von ihnen erwartet und gefordert wird.

2.2.3 3. Abschnitt: Titelschutz

Art. 5

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für einen eidgenössischen Bezeichnungsschutz im Bereich der vom Gesetz erfassten psychologischen Berufe (vgl. Art. 2). Nur wer einen anerkannten Hochschulabschluss mit Psychologie im Hauptfach oder einen anerkannten Weiterbildungstitel erworben hat, darf sich als Psychologin oder Psychologe oder als Psychotherapeutin oder Psychotherapeut ausgeben. Geschützt ist bei entsprechender anerkannter Weiterbildung ebenfalls die Verwendung zusammengesetzter Bezeichnungen, die auf Psychologie oder Psychotherapie hinweisen oder die Adjektive psychologisch oder psychotherapeutisch verwenden. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass sich Personen, die nicht über die nötige Aus- oder Weiterbildung verfügen, als Psychologin oder Psychologe, als Psychotherapeutin oder Psychotherapeut usw. ausgeben dürfen. Die geschützte Bezeichnung soll den Patienten sowie den Konsumenten ferner zeigen, dass er mit einer qualifizierten Fachperson in Kontakt steht. Die unbefugte Verwendung geschützter Titel wird mit Busse geahndet (vgl. Art. 48).

Art. 6 Ziele

Bisher bestehen – anders als für die Medizinalberufe – lediglich Abschlussprüfungen von kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Dieses System soll beibehalten werden. Durch einen Verzicht auf eine eidgenössische Prüfung wird insbesondere die Regelungskompetenz der Kantone im Bereich der universitären Ausbildung respektiert. Hingegen scheinen einheitliche Ziele für die Hochschulausbildung sinnvoll. Sie gewährleisten – soweit als nötig – eine harmonisierte Psychologieausbildung. Daneben steht es den Hochschulen frei, in der Psychologieausbildung Schwerpunkte zu setzen und anzubieten. Ausgehend von den allgemeinen Zielen für die Aus- und Weiterbildung vertiefen die Ziele für die Hochschulausbildung besondere Aspekte der Grundausbildung.

Absatz 1 umschreibt das grundsätzliche Ziel der Psychologieausbildung. Die konkreten Fähigkeiten, die im Rahmen der Ausbildung vermittelt werden sollen, sind in *Absatz 2* ersichtlich.

Der Bundesrat erhält in *Absatz 3* die Kompetenz, die Ziele nötigenfalls der Entwicklung in Lehre und Forschung anzupassen.

Art. 7 Anforderungen an die Hochschulausbildung

Die Regelung der Hochschulausbildung liegt, entsprechend der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung (Art. 3 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 2 BV), prinzipiell in der Zuständigkeit der Kantone bzw. der Hochschulen. Mit dieser Bestimmung sollen zum einen die Hochschulen an die Ausbildungsziele gebunden werden (Abs. 1). Zum andern sollen die Hochschulen Inhaberinnen und Inhabern psychologienaher Hochschulabschlüsse den Zugang zur Ausbildung in Psychologie zu angemessenen Bedingungen ermöglichen (Abs. 2). So werden – auch aufgrund der Umstellung der Ausbildungsgänge auf das Bologna-Modell – bestimmte Ausbildungsteile psychologienaher Richtungen anzurechnen sein. Dadurch wird die hier geforderte Flexibilisierung der Ausbildungen ermöglicht werden. Die Hochschulausbildung gilt mit einem Master bzw. Lizentiat als abgeschlossen. Ein Bachelorgrad erfüllt die Anforderungen des PsyG bezüglich Eintrittsvoraussetzungen für akkreditierte Weiterbildungsgänge nicht (Abs. 3).

Der Entwurf der Arbeitsgruppen enthielt eine als «Fensterlösung» bezeichnete Regelung, die durch die Schweizer Charta für Psychotherapie in die Gesetzgebungsarbeiten eingebracht worden ist. In der ursprünglichen Fassung von Art. 7 Abs. 2 hätte der Bundesrat die Kompetenz erhalten, eine eigene Zusatzausbildung in Psychologie anzubieten. In diesem Studium hätten Hochschulabsolventinnen und –absolventen anderer Studienrichtungen die Möglichkeit erhalten, sich fehlendes psychologisches Wissen anzueignen. Die subsidiäre Massnahme wäre erfolgt, sofern die Hochschulen keine Durchlässigkeit der Studiengänge in Psychologie ermöglicht hätten.

Nachdem das Bologna-Modell flächendeckend an den Hochschulen eingeführt wird, ist die Forderung der Charta durch die veränderte Bildungslandschaft erfüllt worden. In der Ämterkonsultation wurde zudem angemerkt, dass dem Bund aufgrund des aktuellen Spardrucks keine finanziellen Mittel für solche «Ersatzlösungen» zur Verfügung stehen.

Art. 8 Bezeichnung von Hochschulabschlüssen in Psychologie

Zurzeit fehlt nicht nur ein Schutz der Berufsbezeichnungen, sondern es fehlt mindestens teilweise auch eine für die Patientinnen und Patienten sowie Konsumentinnen und Konsumenten klar erkennbare und mit einer Ausbildung in Psychologie in Verbindung stehende Bezeichnung der Hochschulabschlüsse. Die Hochschulen sollen daher im Interesse der Rechtssicherheit und Transparenz verpflichtet werden, Abschlüsse in Psychologie mit Bezeichnungen zu versehen, aus denen klar hervorgeht, dass es sich um einen Abschluss in Psychologie handelt, z.B. lic. psych. oder dipl. psych. Die im Bologna-Modell vorgesehenen fünf Mastertitel (Master of Arts, Science, Law, Medicine und Theology) sind für sich allein nicht aussagekräftig genug. Sie müssen mit einer Ergänzung versehen werden, die auf die Ausbildung in Psychologie hinweist.

Art. 9 Anerkannte inländische Hochschulabschlüsse

Die Hochschulabschlüsse in Psychologie gelten als anerkannt im Sinne des Entwurfs. Dazu gehören Lizentiate und Masterabschlüsse in Psychologie. Das bedeutet, dass sie einerseits für die Zulassung zu Weiterbildungsgängen gemäss Artikel 13 und 14 genügen und grundsätzlich zur Ausübung eines Psychologieberufes gemäss Artikel 27 berechtigen.

Art. 10 Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse

Zur Sicherstellung der internationalen Mobilität werden ausländische Universitätsabschlüsse in Psychologie anerkannt, sofern ihre Gleichwertigkeit in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung (z.B. in den sektoriellen Verträgen mit der EG, dem EFTA-Übereinkommen oder dem General Agreement on Trades and Services [GATS]) oder im Einzelfall nachgewiesen ist.

Zuständig für den Entscheid über die Gleichwertigkeit eines ausländischen Ausbildungsabschlusses mit einem schweizerischen ist die Psychologieberufekommission. Ein anerkannter ausländischer Hochschulabschluss hat grundsätzlich dieselben Rechtswirkungen wie ein eidgenössisch anerkannter. Er berechtigt zur Zulassung zur Weiterbildung gemäss Artikel 13 und 14 sowie zur Berufsausübung gemäss Artikel 27.

Wird ein Abschluss nicht anerkannt, so liegt es in der Entscheidungskompetenz der Kommission, die Voraussetzungen für die Zulassung zur beruflichen Tätigkeit oder Weiterbildung festzulegen.

2.4 3. Kapitel Weiterbildung

2.4.1 1. Abschnitt: Ziele und Dauer der Weiterbildung

Art. 11 Ziele der Weiterbildung

Die Ziele der Weiterbildung geben die Leitplanken vor, an die sich die Weiterbildungsorganisationen zu halten haben. Dieses System belässt ihnen bei der Gestaltung der Weiterbildungsgänge einen gewissen Spielraum und Selbstverantwortung. Mit der Erreichung der Weiterbildungsziele sollen die Berufsausübenden selbstständig qualifizierte Dienstleistungen im Geltungsbereich des PsyG erbringen können.

Die konkrete Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben erfolgt über akkreditierte Weiterbildungsgänge. Mit eidgenössisch anerkannten Titeln wird die Art (Spezialisierung) der Weiterbildung für Patientinnen und Patienten bzw. Konsumentinnen und Konsumenten sichtbar. Die Erfüllung der Ziele ist im Weiteren eine Voraussetzung für die kantonale Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung (Art. 28 ff.).

Art. 12 Umfang oder Dauer der Weiterbildung

Die Ausgestaltung der Dauer und des Umfangs der Weiterbildungen wird primär durch die Akkreditierung der Weiterbildungsgänge festgelegt. Kommt der Bundesrat aber zum Schluss, dass die angestrebte Qualität der Weiterbildung nicht sichergestellt ist oder bildungspolitische Überlegungen eine Änderung notwendig machen (Aufsichts- und Kontrollfunktion), kann er nach Anhörung der Psychologieberufskommission den Umfang oder die Dauer selber festlegen (Abs. 1).

In *Absatz 2* wird der notwendigen Berücksichtigung der unterschiedlichen universitären Vorbildungen Rechnung getragen. Die Dauer der Weiterbildung kann somit individualisiert und an die vorhandenen Vorkenntnisse aus der Ausbildungsphase angepasst werden.

Absatz 3 sieht vor, dass die Weiterbildung auch in Teilzeit absolviert werden kann und sich die Dauer diesfalls entsprechend verlängert. Mit den Absätzen 2 und 3 wird nicht zuletzt eine ökonomisch tragbare Lösung angestrebt.

2.4.2 2. Abschnitt: Zulassung und Anerkennung

Art. 13 Zulassung zur Weiterbildung im Allgemeinen

Ein abgeschlossenes Psychologiestudium (Universität oder Fachhochschule) auf Lizentiats- bzw. Masterstufe ist die Grundvoraussetzung zur Zulassung zu akkreditierten Weiterbildungsgängen. Ausländische Hochschulabschlüsse werden auf ihre Gleichwertigkeit mit Schweizer Diplomen überprüft (vgl. Art. 10). Die Zulassung kann von der persönlichen Eignung abhängig gemacht werden. Demgegenüber ist die Zugehörigkeit zu einem Berufsverband kein Zulassungskriterium. Die Weiterbildung darf nicht davon abhängen, ob die Person, die sich weiterbilden will, die Berufspolitik eines Berufsverbandes unterstützt.

Gemäss *Absatz 4* besteht kein Anspruch auf einen Weiterbildungsplatz, da die Anbieter von Weiterbildungen nicht zur Aufnahme von Studierenden über ihre Kapazitätsgrenzen hinaus gezwungen werden können.

Art. 14 Zulassung zur Weiterbildung in Psychotherapie

Zur Weiterbildung in Psychotherapie wird zugelassen, wer die Anforderungen gemäss Artikel 13 erfüllt und dessen Ausbildung zusätzlich klinische Psychologie umfasst.

Art. 15 Eidgenössische Anerkennung von Weiterbildungstiteln

Aufgrund eines erfolgreich akkreditierten Weiterbildungsganges kann die für die Weiterbildung zuständige Organisation direkt eidgenössisch anerkannte Weiterbil-

derungstitel verleihen. Ein über die Akkreditierung hinausgehender bundesrechtlicher Anerkennungsakt der Titel ist daher nicht vorgesehen.

Art. 16 Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel

Ein ausländischer Weiterbildungsabschluss wird anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Weiterbildungsabschluss in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung vorgesehen ist (z.B. Sektorielle Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft, Abkommen über die Freizügigkeit, BBl 1999, S. 7027 ff. oder Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA [SR 0.632.31]) oder im Einzelfall nachgewiesen wird. Ein anerkannter ausländischer Weiterbildungstitel hat grundsätzlich dieselben Rechtswirkungen wie ein eidgenössisch anerkannter. Er berechtigt insbesondere zur selbstständigen Berufsausübung gemäss Artikel 28 Absatz 1 (bzw. Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Variante zu Artikel 28).

Zuständige Stelle für die Anerkennung ausländischer Weiterbildungsabschlüsse ist die Psychologieberufekommission. Anerkennt sie einen Weiterbildungsabschluss nicht, verpflichtet der VE die Psychologieberufekommission zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen die Bewerberinnen und Bewerber einen eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitel erwerben können.

2.5 4. Kapitel: Akkreditierung von Weiterbildungsgängen

2.5.1 1. Abschnitt: Grundsatz

Die Akkreditierung ist zusammen mit den individuellen Prüfungen an den Hochschulen das zentrale Instrument, mit welchem das Erreichen der Ziele dieses Gesetzes überprüft wird (Art. 17). Weiterbildungsgänge, die zu einem eidgenössisch anerkannten Weiterbildungsabschluss gemäss diesem Gesetz führen, müssen in einem ordentlichen Verfahren akkreditiert werden (Art. 18).

2.5.2 2. Abschnitt: Akkreditierungskriterien

Art. 19

Die Akkreditierung eines Weiterbildungsgangs kann nur dann erfolgen, wenn die in den Buchstaben a-g geregelten Kriterien erfüllt sind:

- Grundsätzlich ist nur eine gesamtschweizerische Fachorganisation oder eine Universität als fachlich verantwortliche Organisation für den Weiterbildungsgang vorgesehen. Die Berufsverbände und Fachgesellschaften werden so zur landesweiten Zusammenarbeit angehalten.
- Der Weiterbildungsgang muss den Absolventinnen und Absolventen ermöglichen, die im Gesetz festgelegten Weiterbildungsziele (Art. 11) zu erreichen. Die verantwortliche Organisation ist frei in der Ausgestaltung ihres Weiterbildungsganges, soweit die festgelegten Weiterbildungsziele erreicht werden können.

- Mit Buchstabe c wird verankert, dass die Weiterbildung auf der Hochschul- ausbildung in Psychologie aufbaut (Kontinuum von Aus- und Weiterbil- dung).
- Der Unterricht soll sowohl theoretische Elemente als auch praktische Erfah- rungen beinhalten. Die Kombination von Theorie und Praxis vermittelt die spezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Verhaltensweisen, die für den betreffenden Weiterbildungsabschluss erforderlich sind.
- Im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen des Weiterbildungs- ganges gilt es aufzuzeigen, dass die verantwortliche Organisation eine unabhän- gige und unparteiische Instanz hat, welche über Beschwerden der Personen in Weiterbildung oder der Weiterbildungsstätten in einem fairen Verfahren entscheidet. Dieser Entscheid kann an die Rekurskommission (Art. 47; spä- ter Bundesverwaltungsgericht) weitergezogen werden.

2.5.3 3. Abschnitt: Verfahren

Das Akkreditierungsverfahren verläuft in drei Schritten: Die ersten beiden Schritte - die Selbstevaluation (Art. 20) und die Fremdevaluation (Art. 21) - haben vor allem zum Ziel, Anreize für die zuständigen Organisationen zu liefern, die Qualität der Weiterbildung zu verbessern. Eine beschwerdefähige Verfügung liegt erst vor, wenn das Departement des Innern in der dritten Phase über die Akkreditierung entschieden hat (Art. 22).

Art. 20 Gesuch und Selbstevaluation

Ein Weiterbildungsgang wird auf Gesuch der für einen Weiterbildungsgang verant- wortlichen Organisation hin akkreditiert (Abs. 1). Das Gesuch ist an die zuständige Akkreditierungsinstanz (gemäss Art. 42 ans EDI) zu richten.

Dem Akkreditierungsgesuch ist ein Bericht über die Ergebnisse einer Selbstevalua- tion beizufügen, der aufzeigt, dass die Akkreditierungskriterien erfüllt sind. Der Bericht zeigt die überprüfbaren Fakten und Daten auf (Abs. 2).

Die Selbstevaluation bildet Ausgangspunkt und Kern des Akkreditierungsverfah- rens. Damit sind umfangreiche Untersuchungen der verantwortlichen Organisatio- nen verbunden, die in Zusammenarbeit mit den an der Weiterbildung Beteiligten durchzuführen sind. Die Selbstevaluation bietet den Weiterbildungsträgern die Gelegenheit, ihre Weiterbildungsgänge laufend auf ihre Qualität hin zu prüfen und festzustellen, inwieweit durch Verbesserung des Weiterbildungsgangs die Weiter- bildungsziele besser und effizienter erreicht werden können.

Art. 21 Fremdevaluation

Die Fremdevaluation basiert auf den Resultaten der Selbstevaluation und ergänzt diese mit eigenen Untersuchungen. Federführend bei der Durchführung der Fremd- evaluation ist das Akkreditierungsorgan. Der Bundesrat kann diese Aufgabe dem Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) übertragen (Akkreditie- rungsorgan; vgl. Art. 43). Fremdevaluationen müssen sowohl für die verantwortli- chen Organisationen, die Weiterbildungsgänge anbieten, als auch für die politischen Behörden glaubwürdig sein. Dies wird sichergestellt durch Rückgriff auf nationale

und internationale Fachleute mit fundiertem Wissen in diesem Bereich. Diese bilden eine Expertenkommission, welche als Fachgremium politisch und finanziell unabhängig arbeitet. Sie prüft, ob die Akkreditierungskriterien tatsächlich erfüllt sind. Zu diesem Zweck führt sie eigene Untersuchungen zur Ergänzung des Selbstevaluationsberichtes durch. So können eventuelle Diskrepanzen zwischen der Selbstevaluation und der Fremdevaluation aufgezeigt und identische Beobachtungen von grosser Bedeutung bestätigt werden (Abs. 1 und 2).

Gestützt auf ihre Evaluation erarbeitet die Expertenkommission zuhanden des Akkreditierungsorgans einen Antrag zur Akkreditierung und begründet diesen (Abs. 3).

Das Akkreditierungsorgan und die Psychologieberufekommission bilden das prozedurale und fachliche Gedächtnis des Akkreditierungsgeschehens im Bereich der Weiterbildung in den Psychologieberufen. Durch die Tätigkeit des Akkreditierungsorgans ergeben sich intensive Einblicke in das Akkreditierungsverfahren sämtlicher Ausbildungsgänge der Universitäten und bestimmter Weiterbildungsgänge. So akkumuliert es Know-how und Erfahrung, welches ihm gestattet, komplexe Probleme im Bereich der Akkreditierung zu lösen und Verständnis für berufsspezifische Unterschiede zu entwickeln. Das Akkreditierungsorgan hat nach Anhörung der Psychologieberufekommission die berufsspezifischen Aspekte zu würdigen und eine konsolidierte Bewertung des Antrags zur Akkreditierung vorzunehmen (Abs. 4):

- Diese Bewertung kann dazu führen, dass der Antrag zur Akkreditierung der Expertenkommission zur Nachbearbeitung zurückgegeben (Bst. a) wird, wenn er z.B. unvollständig ist oder Inkonsistenzen festgestellt werden.
- Gemäss Buchstabe b kann das Akkreditierungsorgan den Antrag zur Akkreditierung auch selbst bearbeiten und ihn, sollte es das für erforderlich halten, mit einem Zusatzantrag bzw. einem Zusatzbericht der Akkreditierungsinstanz zum Entscheid überweisen.

Das Akkreditierungsorgan selbst fällt keine Akkreditierungsentscheide, dies bleibt der Akkreditierungsinstanz (EDI) vorbehalten.

Art. 22 Akkreditierungsentscheid

Gestützt auf den Akkreditierungsantrag des Akkreditierungsorgans entscheidet die Akkreditierungsinstanz (EDI) über die Akkreditierung. Wird die Akkreditierung mit Auflagen verbunden, so sind diese durch die verantwortlichen Organisationen in der verfügbaren Frist zu erfüllen. Werden die Auflagen nicht befolgt, so regelt Artikel 24 die Konsequenzen.

Art. 23 Geltungsdauer

Die Geltungsdauer einer Akkreditierung beträgt maximal sieben Jahre. Die Geltungsdauer von sieben Jahren wurde in Anlehnung an ausländische, namentlich amerikanische, Erfahrungen gewählt. Die Akkreditierungsinstanz kann eine kürzere Geltungsdauer festlegen. Hierbei berücksichtigt sie den erheblichen, mit der erneuten Akkreditierung verbundenen Aufwand und wägt diesen gegen die Wirkung des Verfügens konkreter Auflagen ab.

Art. 24 Auflagen und Entzug

Auflagen stellen für die verantwortlichen Organisationen verbindliche Verpflichtungen dar, die in der durch die Akkreditierungsinstanz vorgegebenen Frist zu erfüllen sind. Die verantwortliche Organisation weist deren Erfüllung zuhanden der Akkreditierungsinstanz nach. Die Frist für die Erfüllung von Auflagen trägt einerseits der Dringlichkeit der Massnahmen, andererseits deren Tragweite und Vernetzung in den verantwortlichen Organisationen Rechnung. Bei unvollständiger Erfüllung der Auflagen kann die Akkreditierungsinstanz neue Auflagen mit neuen Fristen festlegen.

Der Entzug einer Akkreditierung hat für die verantwortlichen Organisationen und die Weiterzubildenden schwerwiegende Folgen. Deshalb wird die Akkreditierungsinstanz auf Antrag des Akkreditierungsorgans eine derartige Massnahme nur vorsehen, wenn die zuvor verfükten Auflagen nicht erfüllt wurden und die Einhaltung der Akkreditierungskriterien in schwerwiegendem Masse in Frage gestellt ist. Nur wenn klar ist, dass keine Chance für die Verbesserung der Qualität eines evaluierten Weiterbildungsgangs besteht, muss ein derart schwerwiegender Entscheid gefällt werden. Die verantwortlichen Organisationen, deren Weiterbildungsgänge nicht mehr akkreditiert worden sind, haben die Möglichkeit, ein neues Akkreditierungsgesuch zu stellen.

Art. 25 Änderung eines akkreditierten Weiterbildungsganges

Jede grundlegende Änderung des Inhalts oder des Aufbaus eines akkreditierten Weiterbildungsgangs ist gemäss *Absatz 1* der zuständigen Akkreditierungsinstanz (EDI) zur Kenntnis zu bringen. Die Akkreditierungsinstanz überprüft die durch die verantwortlichen Organisationen eingereichten Dokumente und die Relevanz der vorgesehenen Änderungen für die Akkreditierung (Einhalten der Akkreditierungskriterien).

Stellt die Akkreditierungsinstanz fest, dass die Änderung des Weiterbildungsgangs den bestehenden Akkreditierungskriterien zuwider läuft, so kann sie Auflagen festlegen, um die Qualität der Weiterbildungsgänge zu sichern.

Art. 26 Finanzierung der Akkreditierung

Die Akkreditierungskosten gehen in Form von Gebühren zu Lasten der Gesuchstellenden. Die Gebühren sind gemäss Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu gestalten. Sie berücksichtigen insbesondere die Kosten des beauftragten Akkreditierungsorgans und diejenigen der Expertenkommission für die Fremdevaluation.

2.6 5. Kapitel: Berufsausübung

Art. 27 Grundsatz

Mit dieser Bestimmung wird der Grundsatz statuiert, dass ein Psychologieberuf im Geltungsbereich des VE PsyG nur von Personen ausgeübt werden darf, die über einen anerkannten Hochschulabschluss in Psychologie verfügen. Was ein anerkannter Hochschulabschluss im Sinne dieses Gesetzes ist, wird in Artikel 9 f. geregelt.

Art. 28 Selbständige Berufsausübung

Für eine selbstständige Tätigkeit in einem in *Absatz 1* aufgezählten Bereich (Psychotherapie, Kinder- und Jugendpsychologie, klinische Psychologie, Neuropsychologie, Gesundheits-, Rechts- und Verkehrspsychologie sowie Laufbahn- und Rehabilitationspsychologie) ist das erfolgreiche Absolvieren eines akkreditierten Weiterbildungsganges erforderlich. Wer lediglich über einen Hochschulabschluss in Psychologie verfügt, kann gemäss *Absatz 3* nur unselbstständig, d.h. unter Aufsicht einer Person mit einem eidgenössisch anerkannten Weiterbildungsabschluss, tätig sein.

Die in *Absatz 2* enthaltene Delegation an den Bundesrat, das Inkrafttreten des Weiterbildungsobligatoriums für die selbstständige Berufsausübung im entsprechenden Bereich nach der Akkreditierung mindestens eines Weiterbildungsganges zu bestimmen, bezweckt zweierlei: Einerseits soll damit ermöglicht werden, dass die komplexe Akkreditierung der Weiterbildungsgänge koordiniert geschehen kann. Andererseits werden damit die für die Weiterbildungsgänge verantwortlichen Organisationen angehalten, in angemessener Zeit die einzelnen Curricula zu akkreditieren.

Die Variante zu Art. 28 steht in Zusammenhang mit Variante zu Artikel 2. Das System der Berufsausübung entspricht der Grundvariante.

Art. 29 Berufsausübung im öffentlichen Dienst

Diese Bestimmung ist Ausfluss der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund hat gemäss Artikel 95 Absatz 1 BV lediglich die Möglichkeit, Bestimmungen betreffend der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen. Im Bereich der unselbstständigen Berufsausübung im öffentlichen Dienst sind deshalb nur die Kantone kompetent, Regelungen zu erlassen.

Art. 30 Bewilligungspflicht

Die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit in den in Artikel 28 (bzw. Variante zu Art. 2) aufgezählten Bereichen ist bewilligungspflichtig. Neu sind die Kantone für die Erteilung und die Überwachung der Berufsausübungsbewilligungen in den acht im VE definierten Psychologiebereichen zuständig.

Die Kantone können im Rahmen der Bundesverfassung weitere Psychologieberufe bewilligungspflichtig erklären.

Art. 31 Meldepflicht

Ausländische Dienstleistungserbringer, die während maximal 90 Tagen pro Kalenderjahr in der Schweiz selbstständig tätig sind, haben sich bei der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Diese Regelung ist mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG vereinbar.

Art. 32 Bewilligungsvoraussetzungen

In dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen für die Bewilligung gemäss Artikel 30 festgelegt. Neben fachlichen werden auch persönliche Voraussetzungen für die selbstständige Berufsausübung verankert. Ist eine Voraussetzung nicht erfüllt, ist die Bewilligung zu verweigern. Die Voraussetzungen sind abschliessend auf

Bundesebene geregelt. Die Kantone können also keine zusätzlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nach Artikel 30 festlegen.

Art. 33 Einschränkung der Bewilligung und Auflagen

Zur Sicherung einer qualitativ hoch stehenden und zuverlässigen psychologischen Versorgung der Bevölkerung können die Kantone Einschränkungen der Bewilligung vorsehen. Zulässig sind fachliche Einschränkungen (z.B. auf einen bestimmten psychologischen Bereich oder auf eine psychologische Tätigkeit), zeitliche Beschränkungen (insbesondere die Befristung der Bewilligung) oder räumliche Einschränkungen (z.B. auf eine bestimmte Gemeinde). Zudem können die Kantone die Bewilligungen mit Auflagen verbinden.

Art. 34 Entzug der Bewilligung

Beim Bewilligungsentzug finden die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts Anwendung, insbesondere die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Gewährung des rechtlichen Gehörs.

Art. 35 Berufspflichten

Personen, die einen Psychologieberuf selbstständig ausüben, haben bestimmte, in dieser Bestimmung abschliessend geregelte Berufspflichten einzuhalten. Berufspflichten unterscheiden sich von den Standesregeln. Die Berufspflichten werden von einer Behörde erlassen und gelten für alle selbstständig tätigen Psychologinnen und Psychologen. Im Gegensatz dazu sind die von Berufsorganisationen erlassenen Standesregeln nur für die Mitglieder der betreffenden Berufsorganisation direkt anwendbar. Die Abschaffung der Zwangsmitgliedschaft in Berufsorganisationen war im Rahmen der Umsetzung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG geboten. Zudem erscheint es zeit- und sachgerecht, die Berufspflichten einheitlich auf Bundesebene festzulegen. In der Praxis werden allerdings die oft sehr allgemein formulierten Berufspflichten im Lichte der Standesregeln auszulegen sein.

Folgende Berufspflichten sind hervorzuheben:

- Die Fortbildungspflicht ist im Rahmen der Berufspflichten verankert und ihre Verletzung kann mit einer Verwarnung, einem Verweis oder mit einer Busse bis zu Fr. 20 000.- geahndet werden (Art. 37 Abs. 2). Es gilt hier klar zu unterscheiden zwischen der Fortbildungspflicht, die von den Berufsorganisationen im Rahmen ihrer Fortbildungsordnungen festgelegt wird und der Fortbildungspflicht, wie sie in diesem Gesetz zu verstehen ist. Hier wird lediglich die Pflicht zur Fortbildung als Grundsatz festgelegt. Eine Verletzung der Fortbildungsordnung einer Berufsorganisation muss nicht zwingend einer Verletzung von Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b gleichkommen.
- Die Werbung von Psychologinnen und Psychologen soll objektiv sein und einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen. Zum Beispiel kann es sinnvoll sein, wenn die Psychologinnen und Psychologen ihre Spezialisierung oder die bevorzugten Tätigkeiten ausschreiben. Die Werbung darf weder irreführend noch aufdringlich sein (Bst. d);
- Die Wahrung des Berufsgeheimnisses wird nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen festgelegt. Insbesondere ist gemäss Artikel 321 des

Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)¹⁰ die Verletzung des Berufsgeheimnisses strafbar. Diese Bestimmung soll auch für Psychologinnen und Psychologen gelten, deshalb wird der genannte Artikel des StGB gemäss Artikel 51 zu ergänzen sein (Bst. e).

Art. 36 Kantonale Aufsichtsbehörde

Die Beachtung der Berufspflichten muss durch Disziplinarbehörden sichergestellt werden. Der VE PsyG schreibt vor, dass die Kantone eine Aufsichtsbehörde schaffen müssen. Die Organisation und Zusammensetzung dieser Behörde sowie die Regelung des Verfahrens bleiben den Kantonen überlassen. Die kantonalen Aufsichtsbehörden sind zuständig, die notwendigen Massnahmen zur Einhaltung der Berufspflichten zu treffen. Da die Berufspflichten und Disziplinar-massnahmen auf Bundesebene geregelt sind, können diesbezügliche Entscheide der kantonalen Aufsichtsbehörden Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht nach den Artikeln 97 ff. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943¹¹ über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) sein. Wenn die Aufsichtsbehörde keine gerichtliche Instanz ist, müssen die Kantone demnach eine richterliche Rekursbehörde vorsehen (Art. 98a OG).

Art. 37 Disziplinar-massnahmen

Parallel zur Einführung von abschliessenden Berufspflichten auf Bundesebene vereinheitlicht der VE PsyG das Disziplinarrecht, indem bei Verletzung der Berufspflichten einheitliche Massnahmen vorgesehen sind. Im Einzelnen sind dies gemäss *Absatz 1*:

- Als mildeste Disziplinar-massnahme ist die Verwarnung vorgesehen, deren disziplinarischen Charakter das Bundesgericht bejaht hat (z.B. in BGE 103 Ia 428).
- Als nächst schwerere Disziplinar-massnahme ist der Verweis vorgesehen.
- Die max. Bussenhöhe von Fr. 20'000.- rechtfertigt sich angesichts der grossen Verantwortung einer selbstständig tätigen Psychologin/eines selbstständig tätigen Psychologen gegenüber ihren/seinen Patientinnen und Patienten. Im Einzelfall richtet sich die Busse nach dem Verschulden und den Verhältnissen der betreffenden Person.
- Das befristete (bis sechs Jahre) oder bei besonders gravierenden Verstössen gegen die Berufspflichten definitive Berufsausübungsverbot stellt die strengste Disziplinar-massnahme dar, da es Psychologinnen und Psychologen untersagt, ihre Tätigkeit selbstständig auszuüben. Ein dauerndes Berufsausübungsverbot kann nur ausgesprochen werden, wenn auf Grund einer Gesamtbeurteilung der bisherigen Berufstätigkeit einer Psychologin/eines Psychologen eine andere Sanktion als ungenügend erscheint, um für die Zukunft ein korrektes Verhalten zu gewährleisten (BGE 106 Ia 100).

Wer seiner Fortbildungspflicht gemäss Artikel 35 Buchstabe b nicht nachkommt, kann gemäss *Absatz 2* mit einer Verwarnung, einem Verweis oder einer Busse

¹⁰ SR 311.0

¹¹ SR 173.110

disziplinarisch bestraft werden. Nicht in Betracht fallen hingegen bei der Verletzung der Fortbildungspflicht das befristete und das definitive Berufsausübungsverbot, da diese Massnahmen unverhältnismässig schwer wären.

Die Aufsichtsbehörde kann gemäss *Absatz 4* die Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung nötigenfalls vorsorglich einschränken, mit Auflagen versehen oder entziehen. Eine vorsorgliche Massnahme darf aber nur dann ergriffen werden, wenn triftige Gründe es rechtfertigen. Eine solche Situation tritt z.B. dann ein, wenn die Anordnung eines Berufsausübungsverbot als Disziplinar massnahme sehr wahrscheinlich erscheint und ein Berufsausübungsverbot bereits während der Dauer des Disziplinarverfahrens im Interesse der Öffentlichkeit angezeigt ist. Ein Beispiel dafür sind Verstösse gegen die sexuelle Integrität von Patientinnen oder Patienten bzw. Konsumentinnen oder Konsumenten.

Art. 38 Disziplinarverfahren in einem anderen Kanton

Eine Aufsichtsbehörde kann ein Disziplinarverfahren gegen eine Psychologin oder einen Psychologen eröffnen, die/der in einem anderen Kanton oder *auch* in einem anderen Kanton eine Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung hat. *Absatz 1* sieht vor, dass eine Aufsichtsbehörde, die ein Disziplinarverfahren gegen eine Person eröffnet, die in einem anderen Kanton über eine Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung verfügt, die Aufsichtsbehörde des Bewilligungskantons darüber informiert.

Absatz 2 sieht ein Anhörungsrecht der Aufsichtsbehörde des Bewilligungskantons vor für den Fall, dass ein Verbot der selbstständigen Berufsausübung beabsichtigt wird. Diese Intervention kann sich zu Gunsten, aber auch zu Ungunsten der betroffenen Person auswirken. Dieses System soll sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörde des Bewilligungskantons über ein allfälliges Disziplinarverfahren, bei dem die schwerste Disziplinar massnahme in Betracht fällt, unterrichtet ist. Dadurch soll die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden gestärkt und eine möglichst einheitliche Praxis angestrebt werden.

Art. 39 Amtshilfe

Diese Bestimmung dient der speditiven Erfassung und Abklärung von Disziplinarfällen und auferlegt den genannten Behörden eine Pflicht, entsprechende Vorkommnisse der zuständigen Stelle zu melden. Zusätzlich werden die kantonalen Aufsichtsbehörden in *Absatz 2* verpflichtet, sich gegenseitig die Erteilung, Beschränkung und den Entzug einer kantonalen Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung sowie Disziplinar massnahmen, die wegen Verletzung von Berufspflichten des VE PsyG verhängt wurden, zu melden. Diese Meldepflichten sollen zur gegenseitigen Information der kantonalen Aufsichtsbehörden dienen. Sie dienen dem Schutz vor Missbrauch, insofern es künftig nicht mehr möglich ist, dass jemand, dem aus triftigen Gründen die Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung entzogen oder eingeschränkt wurde, in einem anderen Kanton ohne weiteres eine neue (uneingeschränkte) Bewilligung erhält. Die Einführung eines zentralen Registers ist nicht vorgesehen.

Art. 40 Wirkung des Verbots der selbständigen Berufsausübung

Infolge der Vereinheitlichung der Berufspflichten und der Disziplinar massnahmen auf Bundesebene gilt ein Berufsausübungsverbot, das von einer kantonalen Aufsichtsbehörde über eine Psychologin/einen Psychologen angeordnet wird, auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Gegen kantonale Disziplinarentscheide kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen werden, so dass allfällige Unterschiede im kantonalen Vollzug aufgefangen werden.

Art. 41 Verjährung

Da die Berufspflichten und die Disziplinar massnahmen auf Bundesebene einheitlich geregelt werden, sind konsequenterweise auch die Verjährungsfristen einheitlich zu regeln.

Absatz 1 sieht eine relative Verjährungsfrist von zwei Jahren vor, ab Kenntnisnahme des beanstandeten Vorfalles durch die Aufsichtsbehörde. Diese Frist soll bewirken, dass ein zur Kenntnis genommener Vorfall von der zuständigen Stelle umgehend an die Hand genommen und innert nützlicher Frist für alle Betroffenen Klarheit über das Vorgefallene geschaffen wird.

Aufgrund der Tatsache, dass die Frist – vor allem für komplexere Fälle – kurz erscheint, wird die Verjährungsfrist durch jede Untersuchungs- oder Prozesshandlung nicht nur der Aufsichts-, sondern auch einer Strafverfolgungsbehörde oder eines Gerichts unterbrochen (Abs. 2).

Die absolute Verfolgungsverjährung tritt zehn Jahre nach dem beanstandeten Vorfall ein (Abs. 3). Bei strafbaren Handlungen gilt die vom Strafrecht vorgesehene längere Verjährungsfrist (Abs. 4).

Absatz 5 ermöglicht es den Aufsichtsbehörden im Rahmen eines Disziplinarverfahrens auch verjährte Vorfälle zu berücksichtigen. Damit soll der Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durch das Verhalten einer Psychologin oder eines Psychologen umfassend Rechnung getragen werden können. Dies ist in Fällen relevant, in denen ein Verbot der selbständigen Berufsausübung zur Diskussion steht. Hier geht es um eine präventive Massnahme, mit der künftige Gefährdungen von Patientinnen und Patienten verhindert werden sollen.

2.7 **6. Kapitel: Organisation**

2.7.1 **1. Abschnitt:
Akkreditierungsinstanz und Akkreditierungsorgan**

Art. 42 Akkreditierungsinstanz

Die Akkreditierung der Weiterbildungsgänge erfolgt über verschiedene Stufen und Organisationen (siehe Kommentar zu Art. 17 ff.). Gemäss dieser Bestimmung ist das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) zuständige Instanz für den Akkreditierungsentscheid.

Art. 43 Akkreditierungsorgan

Die Prüfung und Detailabklärungen zur Beurteilung der Gesuche werden durch ein spezialisiertes Akkreditierungsorgan durchgeführt. Der Bundesrat kann diese Aufgabe dem Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizer Universitäten (OAQ) übertragen.

2.7.2 2. Abschnitt: Psychologieberufekommission

Art. 44 Zusammensetzung und Organisation

Die Psychologieberufekommission, die in den Anwendungsbereich der Verordnung vom 3. Juni 1996¹² über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes fällt, sorgt für die fachliche Unterstützung der Verwaltung in beratender Funktion und hat eigenständige Entscheidungskompetenzen (vgl. Art. 45). Diese Kommission vereinigt Elemente einer Verwaltungskommission, der beratende Funktion zukommt, und einer Behördenkommission, die in bestimmten Bereichen mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist. Der Bundesrat ernennt die Mitglieder dieser Kommission.

Die Psychologieberufekommission ist ein Pendant zur im Medizinalberufegesetz vorgesehenen Medizinalberufekommission. Die Bestimmungen im PsyG zur Kommission wurden weitgehend übernommen.

Art. 45 Aufgaben und Zuständigkeiten

Zu den Hauptaufgaben der Psychologieberufekommission gehört einerseits die Stellungnahme zu Akkreditierungsanträgen und andererseits die Entscheidung über die Anerkennung von ausländischen Hochschulabschlüssen und Weiterbildungstiteln sowie die Anrechnung von ausländischen Weiterbildungsperioden. Insbesondere die Aufgabe der Anerkennung und Anrechnung von im Ausland erworbenen Aus- oder Weiterbildungen muss durch ein fachlich kompetentes Gremium erfolgen. Personen, die in der Schweiz einen Psychologieberuf ausüben wollen, haben ein legitimes Interesse daran, dass ihre Vorbildung geprüft und in einen begründeten Entscheid mündet. Die sach- und fachgerechte Prüfung liegt aber auch im öffentlichen Interesse.

Nach Absatz 2 kann die Psychologieberufekommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben Personendaten bearbeiten. Mit dieser Bestimmung ist insbesondere die Sammlung von Daten betreffend der Anerkennung von ausländischen Hochschul- und Weiterbildungsabschlüssen angesprochen. Soll die Kommission kohärente Entscheidungen herbeiführen können, so ist sie auf Vergleichsmöglichkeiten angewiesen.

¹² SR 172.31

Art. 46 Verfügungen der für Weiterbildungsgänge verantwortlichen Organisationen

Die Artikel 46 und 47 erweitern den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968¹³ über das Verwaltungsverfahren (VwVG) auf bestimmte Entscheide der verantwortlichen Organisationen von Weiterbildungsgängen. Um eine effiziente Kontrolle durch den Bund zu gewährleisten, muss eine Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheide dieser Organisation bei einer Bundesbehörde bestehen. Damit wird sichergestellt, dass die betroffene Person wichtige, auf der Basis des PsyG oder des Weiterbildungsganges getroffene Entscheide der Weiterbildungsorganisation anfechten kann. Dies ist der Grund, weshalb die für die Weiterbildung verantwortliche Organisation gemäss Artikel 46 gewisse Entscheide in Form einer Verfügung im Sinne des VwVG erlassen muss. Gegen solche Verfügungen kann bei der eidgenössischen Rekurskommission Beschwerde eingelegt werden (siehe Art. 47; zukünftig: Bundesverwaltungsgericht). Im Rahmen der richterlichen Überprüfung werden die relevanten Bestimmungen des Weiterbildungsgangs als Teil des öffentlichen Rechts betrachtet, und zwar so, dass die richterliche Instanz deren Anwendung und Übereinstimmung mit dem Bundesrecht überprüfen kann. Sollte es innerhalb einer für die Weiterbildung zuständigen Organisation mehrere Entscheidungsinstanzen geben, so gelten nur Entscheide der letzten Instanz innerhalb dieser Organisation als Verfügungen im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.

Art. 47 Rekurskommission für psychologische Aus- und Weiterbildung

Die Verfügungen in Anwendung des VE PsyG (vgl. Art. 46) sind bei der Rekurskommission für psychologische Aus- und Weiterbildung anzufechten. Diese hat die Stellung einer Beschwerdeinstanz nach Artikel 71a VwVG. Für Urteile der Rekurskommission in «zivilrechtlichen Streitigkeiten» im Sinne von Artikel 6 der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁴ sind damit die von der EMRK geforderten Bedingungen erfüllt. Die Einsetzung der Rekurskommission obliegt dem Bundesrat.

Absatz 2 regelt die Zusammensetzung der Rekurskommission. Da die Rekurskommission namentlich Sachprobleme zu beurteilen hat, die in engem Zusammenhang mit der psychologischen Aus- und Weiterbildung stehen, sollen auch bis zu sechs Sachverständige gewählt werden, die mit diesem Bildungsbereich vertraut sind. Die auf vier Jahre gewählten Richterinnen und Richter verfügen über die nach Artikel 6 EMRK erforderliche Unabhängigkeit, da sie auf eine feste Amtszeit gewählt sind und ihnen die Rechte nach Artikel 71c VwVG zukommen. Im Sinne von Artikel 57 Absatz 2 VwVG und gemäss Artikel 23 der Verordnung vom 3. Februar 1993¹⁵ über die Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen

¹³ SR 172.021

¹⁴ SR 0.101

¹⁵ SR 173.31

kann die Rekurskommission auch auf Grund einer mündlichen Verhandlung entscheiden, womit die Voraussetzungen für die Öffentlichkeit des Verfahrens nach Artikel 6 EMRK ebenfalls erfüllt sind.

2.8.2 2. Abschnitt: Strafbestimmungen

Art. 48

Artikel 48 steht in Zusammenhang mit Artikel 5 (Titelschutz). Wer gegen Artikel 5 verstösst, kann mit Busse bestraft werden.

2.8.3 3. Abschnitt: Vollzug

Art. 49

Dem Bundesrat obliegt die Aufsicht über den Vollzug. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes sind im Bereich Ausbildung die Hochschulen, im Bereich Weiterbildung das EDI, im Bereich Berufsausübung die Kantone. Gegenüber der Trägerorganisation des Weiterbildungsganges ist das EDI als Akkreditierungsinstanz zugleich auch Aufsichtsorgan. Auf Grund dieser Kompetenz kann das Departement Informationen beschaffen und Massnahmen treffen, damit die Trägerorganisation die Weiterbildung auch wirklich im Rahmen des akkreditierten Weiterbildungsgangs durchführt.

2.8.4 4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 50 Übergangsbestimmungen

Im heutigen System sind nach den kantonalen Gesundheitsgesetzen auch Personen tätig, welche die im vorliegenden VE geforderten Aus- und Weiterbildungsnachweise nicht vorweisen können. Mit einer Übergangsregelung soll insbesondere gewährleistet werden, dass Personen, die bereits während längerer Zeit eine selbstständige Berufstätigkeit im hier geregelten Bereich ausüben, auch ohne den entsprechenden Weiterbildungstitel zu besitzen, ihre Aktivität nicht einstellen müssen. Eine unmittelbare Anwendbarkeit der Neuregelung würde den Geboten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes widersprechen.

Mit den Übergangsbestimmungen wird sichergestellt, dass durch die neue Gesetzgebung keine faktischen Berufsverbote entstehen. Die Fristen sind grosszügig bemessen und stellen den Betroffenen genügend Zeit zur Verfügung, um ihre Nachqualifikation zu erwerben oder ihr Studium zu beenden.

Wer bei Inkrafttreten des PsyG bereits seit mindestens fünf Jahren selbstständig in einem Psychologieberuf tätig ist, soll diesen weiterhin selbstständig ausüben können, auch wenn die nach diesem Gesetz geforderte Weiterbildung nicht vorliegt. Wer seit mindestens fünf Jahren einen Psychologieberuf unselbstständig ausübt, kann dies weiterhin tun, auch wenn er über keinen entsprechenden Hochschulabschluss verfügt (Abs. 1).

Wer weniger als fünf Jahre selbstständig tätig war, wird verpflichtet, eine Nachqualifikation zu erwerben. Der Bundesrat regelt die Nachqualifikation nach Anhörung der Psychologieberufekommission. Dem Verhältnismässigkeitsgebot wird durch die Berücksichtigung der bisherigen Dauer der Berufsausübung Rechnung getragen. Wer die Nachqualifikation nicht innerhalb von fünf Jahren erwirbt, muss die selbstständige Berufstätigkeit einstellen (Abs. 2).

Absatz 3 enthält eine entsprechende übergangsrechtliche Regelung für unselbstständig tätige Psychologinnen und Psychologen.

Personen, die spätestens zwei Jahre vor Inkrafttreten des PsyG eine psychotherapeutische Weiterbildung oder ein postgraduales Ergänzungsprogramm für das dafür notwendige Grundlagenwissen begonnen haben, können innerhalb von sieben Jahren nach Inkrafttreten des PsyG die Weiterbildung abschliessen und werden zur selbstständigen Tätigkeit zugelassen (Abs. 4). Diese Regelung drängt sich einerseits aus Gründen der Rechtssicherheit für die in Ausbildung stehenden Personen auf. Andererseits verschafft sie den Bildungsinstitutionen die nötige Zeit für die Umstellung und Anpassung ihrer Angebote.

Weiterbildungstitel von Organisationen, die nicht innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Weiterbildungsobligatoriums ein Akkreditierungsgesuch für die entsprechenden Weiterbildungsgänge gestellt haben, sind nicht eidgenössisch anerkannt (Abs. 5 Bst. a). Ebenfalls nicht eidgenössisch anerkannt sind Weiterbildungstitel, die erteilt wurden, nachdem ein Akkreditierungsgesuch für den entsprechenden Weiterbildungsgang abgelehnt wurde (Abs. 5 Bst. b).

Absatz 6: Wer auf Grund dieser Übergangsbestimmung zur Berufsausübung in einem Psychologieberuf berechtigt ist, unterliegt nicht dem Verwendungsverbot der Bezeichnung Psychologe oder Psychotherapeut gemäss Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 48.

Art. 51 Änderung bisherigen Rechts

Psychologinnen und Psychologen unterstehen neu dem Berufsgeheimnis. Deshalb sollen sie in den Kreis der strafrechtlich geschützten Geheimnisträgerinnen und Geheimnisträger aufgenommen werden. Die Aufzählung in Artikel 321 Absatz 1 Strafgesetzbuch wird daher entsprechend durch «Psychologen» ergänzt.

Art. 52 Referendum und Inkrafttreten

Als Bundesgesetz ist das PsyG gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV dem fakultativen Referendum unterstellt. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Auf diese Weise können Inkrafttreten und Erlass des bundesrätlichen Ausführungsrechts aufeinander abgestimmt werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Kosten für die Weiterbildung gehen einerseits zu Lasten der für die Weiterbildungsgänge verantwortlichen Organisationen und andererseits zu Lasten der Weiterzubildenden. Dem Bund erwachsen Mehrkosten im Zusammenhang mit der Schaf-

fung der Psychologieberufekommission (ca. Fr. 150'000.- pro Jahr; vgl. unten) sowie der Rekurskommission. Beim Eidgenössischen Departement des Innern fallen zudem neue Aufgaben an: Das EDI ist Entscheidungsinstanz im Zusammenhang mit der Akkreditierung der Weiterbildungsgänge.

Als Alternativen zur Psychologieberufekommission käme einerseits eine verwaltungsinterne Lösung oder andererseits die Integration der Aufgaben in die im Rahmen des Medizinalberufegesetzes geplante Medizinalberufekommission (MebeKo) in Frage. Diese Alternativen überzeugen sowohl aus sachlicher als auch aus fiskalischer Sicht nicht: (a) Eine verwaltungsinterne Lösung hätte Personalkosten zur Folge, die die Kosten einer ausserparlamentarischen Behördenkommission übersteigen. Nimmt man z.B. an, dass die Kommission 10 Mitglieder hat und sie sich einmal pro Monat zu einer Sitzung treffen, würden sich die Kosten bei einem Taggeld von 200.- pro Mitglied auf 24 000.- pro Jahr belaufen. Dazu kommen die Reisekosten sowie die Entschädigung des Präsidenten. Bei einer grosszügigen Schätzung würde ein Kostendach von 40'000.- pro Jahr ausreichen (+ zusätzliche Kosten für das Sekretariat). Bei einer verwaltungsinternen Lösung müsste zudem eigens eine fachlich qualifizierte Person (vorzugsweise jemand, der sich in Psychologieberufen auskennt) angestellt werden. Unbefriedigend an dieser Lösung ist, dass nur eine Person über die Dossiers entscheidet und damit die Ausgeglichenheit des Entscheids beeinträchtigt wird. Es liegt auf der Hand, dass ein Gremium eher in der Lage ist, nicht nur kohärente, sondern auch gerechte Entscheide zu fällen. (b) Die Integration in die MebeKo ist nicht nur aus sachlichen, sondern auch aus gesetzgebungstechnischen Gründen abzulehnen. Die Mitglieder der MebeKo besitzen ein fachspezifisches Wissen im Hinblick auf Medizinalberufe und nicht bezüglich Psychologieberufe. Aufgrund der zahlreichen Divergenzen zwischen Psychologen und Ärzten würde eine Integrationslösung voraussichtlich durch beide Berufsgruppen abgelehnt. Darüber hinaus würde die Teilung Medizinalberufe/Psychologieberufe, die aus dem ersten Entwurf eines Medizinalberufegesetzes resultierte, in diesem Bereich wieder aufgehoben (Bundesratsbeschluss vom 19. August 1998). Es liegt im Interesse aller Beteiligten, dass die Psychologieberufekommission als eigenständige, mit besonderen Aufgaben ausgestattete Behördenkommission die ihr vom Gesetzesentwurf zugewiesenen Aufgaben selbstständig wahrnehmen kann.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone sind inskünftig für die Erteilung und Überwachung der Berufsausübungsbewilligungen für die selbstständige Ausübung der acht definierten Psychologieberufe zuständig. Die neu zu schaffenden kantonalen Berufsausübungsbewilligungen sind vergleichbar mit denjenigen für die Medizinalberufe oder die Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Bei der materiellen Prüfung der Gesuche gelten die abschliessenden Kriterien des Psychologieberufegesetzes: Hochschulabschluss in Psychologie, eidgenössisch anerkannter Weiterbildungstitel, guter Leumund, physische und psychische Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung sowie das Vorhandensein einer Berufshaftpflichtversicherung. Die Aufsicht über die psychologischen Berufe gestaltet sich entsprechend derjenigen über die Medizinalberufe.

Die mit dem Vollzug des Psychologieberufegesetzes verbundenen finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone werden starke Unterschiede aufweisen.

Entscheidend ist die bestehende Infrastruktur in den Bereichen der medizinischen Berufe und der Psychotherapie. Eine exakte Vorhersage der Kosten auf kantonaler Ebene ist deshalb nicht möglich.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Psychologieberufegesetz regelt im Querschnittsbereich von Bildung und Gesundheit die Voraussetzungen für eine qualitativ hoch stehende Versorgung der Bevölkerung mit psychologischen Dienstleistungen. Die Qualitätssicherung auf der Angebotsseite soll den unlauteren Wettbewerb auf dem Markt für psychologische Dienstleistungen unterbinden und gesundheitsschädigende Auswirkungen von Leistungen unqualifizierter Personen verhindern.

Das BAG überprüft zurzeit wissenschaftliche Studien, die den volkswirtschaftlichen Nutzen der Psychotherapie untersuchen. Gegenwärtig bestehen die folgenden zwei Arbeitshypothesen: 1. Die selbstständige Tätigkeit psychologischer Titelträger führt zu einer Substitution der ärztlichen Psychotherapie; die Zulassung dieser Leistungserbringer ist demnach kostenneutral oder kann zu Kosteneinsparungen führen; 2. Es findet eine Kumulation, d.h. Kostensteigerung durch Mengenausweitung statt, weil ärztliche und psychologische Leistungserbringer jeweils zusätzliche Klienten betreuen bzw. unterschiedliche Klientenkategorien ansprechen.

Als zentrale Aufgabe für die Zukunft erscheint die Modifizierung der therapeutischen Praxis, insbesondere verbunden mit einer Verkürzung der Therapiedauer. Hierfür kann das PsyG einen Beitrag leisten, indem es klare Qualitätsstandards festlegt, die Weiterbildung und die Zulassung zur selbstständigen Tätigkeit einheitlich regelt. Es bleibt anzumerken, dass auch die WHO davon ausgeht, dass eine verbesserte Versorgung im Bereich Mental Health wirtschaftliche Vorteile bringt (höhere Produktivität, weniger Arbeitsausfälle usw.)¹⁶.

Die wirtschaftliche Bedeutung dieses Gesetzes für die Weiterbildungsinstitutionen liegt zunächst darin, dass sie sich aufgrund der Pflicht zur Akkreditierung mit neuen Herausforderungen konfrontiert sehen. In einer ersten Phase werden dadurch gewisse Ressourcen gebunden, da die Institutionen in diesem Bereich noch über keine Erfahrungen verfügen. Längerfristig profitieren aber alle Akteure von einer höheren Qualität der Lehre und Forschung, auch die Institutionen selber. So wird die internationale Mobilität auch der Lehrenden und Forschenden erleichtert und der Forschungsplatz Schweiz aufgewertet.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass eine Qualitätssteigerung der Aus- und Weiterbildung die Kosten für die Organisationen, die Aus- und Weiterbildungen anbieten sicher erhöht, aber auch mit Effektivitäts- und Effizienzfortschritten einher gehen können.

Das PsyG ist auf Nachhaltigkeit angelegt und wird deshalb mit benachbarten Gebieten (Universitätsförderungsgesetz, Fachhochschulgesetz, Berufsbildungsgesetz, Krankenversicherungsgesetz, Medizinalberufegesetz usw.) vernetzt, damit die beabsichtigte Wirkung erzielt werden kann.

¹⁶ The World Health Report, Mental Health: New Understanding, New Hope, WHO 2001.

4 Legislaturplanung

Dieses Rechtsetzungsgeschäft ist im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003-2007 enthalten (BBl 2004, 1149 ff., 1193).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Psychologieberufe fallen wie andere privatwirtschaftliche Aktivitäten in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Abs. 1 BV). Beschränkungen dieser Freiheit bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein. Damit der Bund eine gesetzliche Grundlage schaffen, d.h. ein Bundesgesetz erlassen darf, muss er über eine Regelungskompetenz verfügen (Art. 3 BV). Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt sich primär auf Artikel 95 BV, der den Bund ermächtigt, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu erlassen. Zu berücksichtigen ist aber auch Artikel 97 BV, welcher dem Bund die Kompetenz einräumt, Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu treffen.

Der Bund kann gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV den Zugang zu privatwirtschaftlichen Berufstätigkeiten regeln und insbesondere wirtschaftspolizeilich begründete Fähigkeitsausweise vorschreiben. Für die Regulierung von grosser Bedeutung ist das angerufene öffentliche Interesse. Die Psychologieberufe können nicht um ihrer selbst willen sondern nur zum Schutz gesundheitspolizeilicher Interessen geregelt werden. Das Schutzziel kann dadurch erreicht werden, dass für die Ausübung dieser Tätigkeiten eindeutige Anforderungen an die universitäre Ausbildung – in gesundheitlich besonders sensiblen Berufsfeldern auch an die Weiterbildung – sowie in Form von Berufsregeln an die Berufsausübung gestellt werden.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

5.2.1 Grundsätzliche Vorgaben des Abkommens über die Freizügigkeit bzw. des Gemeinschaftsrechts

Mit dem Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999¹⁷ sind in der Schweiz die Regeln über den freien Personenverkehr anzuwenden, wie sie innerhalb der EG gelten. Das Abkommen sieht jedoch keine eigentliche Übernahme des Gemeinschaftsrechts zur Freizügigkeit im Personenverkehr vor. Vielmehr enthält es selbst gewisse grundlegende Bestimmungen zum freien Personenverkehr, die im Wesentlichen den einschlägigen Artikeln 39 ff. des EG-Vertrages nachgebildet sind. Ferner führen die Anhänge zu dem Abkommen eine Reihe gemeinschaftlicher Rechtsakte auf, die diese Bestimmungen konkretisieren und die von den Vertragsstaaten angewendet oder denen die Vorschriften des Landesrechts entsprechen müssen.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen enthält u.a. Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Selbstständigerwerbenden sowie über Erleichterungen der personenbezogenen grenzüberschreitenden Dienst-

¹⁷ SR 0.142.112.681

leistungserbringung. Diese Vorschriften beziehen sich auch auf hier in Frage kommende Personen:

- Personen mit Psychologieberufen kommen bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit in den Genuss der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese umfasst das Recht der Bürgerinnen und Bürger der Vertragsparteien, sich in einen anderen Vertragsstaat zu begeben, um dort eine unselbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben.
- Personen, die Staatsangehörige einer Vertragspartei sind und die einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen wollen, können sich auf die Niederlassungsfreiheit berufen, die ihnen in den Vertragsstaaten grundsätzlich das Recht zur Aufnahme und zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie zur Gründung und Leitung von Unternehmen einräumt.
- Schliesslich gilt für Personen mit Psychologieberufen ebenfalls die im Abkommen vorgesehene Freiheit der personenbezogenen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Neben Erleichterungen in den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EG besteht, ist insbesondere ein Recht der Dienstleistungserbringer vorgesehen, sich in einen anderen Vertragsstaat zu begeben und dort für eine befristete Zeit (90 Tage pro Kalenderjahr) Dienstleistungen zu erbringen.

Die Tragweite der Personenfreizügigkeit wird in zentraler Weise durch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung bestimmt, der in allgemeiner Form in Artikel 2 des Abkommens über die Freizügigkeit und daneben für spezifische Bereiche in weiteren Bestimmungen festgehalten ist. Dieser Grundsatz der Nichtdiskriminierung verlangt von den Vertragsparteien die Beseitigung aller Massnahmen, die auf dem Gebiet der Personenfreizügigkeit nach der Staatsangehörigkeit unterscheiden.

5.2.2 Erleichterung der Personenfreizügigkeit: Diplomanerkennung

Vorschriften eines Vertragsstaates, die den Zugang und die Ausübung zu einem Beruf von nationalen Qualifikationserfordernissen (Diplome usw.) abhängig machen (sog. reglementierte Berufe), können sich als wesentliche Hindernisse für die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit erweisen. Zur Erleichterung der Personenfreizügigkeit sieht das Gemeinschaftsrecht und mit ihm das Personenfreizügigkeitsabkommen daher verschiedene Regeln (gemeinschaftliche Rechtsakte) zur Anerkennung von beruflichen Fähigkeitsnachweisen vor. Die gemeinschaftlichen Rechtsakte umschreiben die Voraussetzungen, welche ein Staatsangehöriger einer Vertragspartei erfüllen muss, um in einem anderen Vertragsstaat eine dort reglementierte (d.h. den Inhaberinnen und Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms vorbehaltene) Tätigkeit auszuüben. Damit soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass in anderen Vertragsstaaten ausgebildete Personen nicht mit dem Hinweis auf ihre mangelhafte fachliche Qualifikation an der Ausübung ihres Berufs gehindert werden dürfen.

Für die Psychologieberufe fehlt eine sektorale EG-Richtlinie (wie z.B. bei Ärzten, Zahnärzten, Apotheker, Hebammen usw.), welche die quasi autonome Anerkennung von Diplomen regelt und die anzuerkennenden Diplome in abschliessenden Listen festhält. Für die nicht durch sektorale EG-Richtlinien erfassten universitären Berufe

kommt die Richtlinie über eine allgemeine Regelung der Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen, zur Anwendung¹⁸. Diese allgemeine Richtlinie sieht die Anerkennung der Diplome nicht auf der Grundlage einer vorgängigen Koordinierung der Studiengänge, sondern nach dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in die Ausbildung unter gewissen Voraussetzungen vor.

Diese Richtlinie geht davon aus, dass die Ausbildung in den Vertragsstaaten sowie die von ihnen anerkannten Drittstaatsdiplome grundsätzlich gleichwertig sind. Verfügt ein Angehöriger eines Vertragsstaates über ein Diplom, das in einem anderen Vertragsstaat zur Ausübung dieses Berufs berechtigt, so ist grundsätzlich von der Gleichwertigkeit der Ausbildung auszugehen. Sofern der betreffende Beruf im Herkunftsland nicht reglementiert wird, ist die Gleichwertigkeit auch dann gegeben, wenn der Angehörige des Vertragsstaates über einen Ausbildungsnachweis verfügt, aus dem hervorgeht, dass dieser ein mindestens dreijähriges Studium absolviert und in den vergangenen zehn Jahren diesen Beruf zwei Jahre vollzeitlich ausgeübt hat.

Die Anerkennung nach der Richtlinie 89/48/EWG erfolgt allerdings – im Gegensatz zu den sektoralen Richtlinien – nicht automatisch. Es besteht jedoch eine Pflicht, die beruflichen Befähigungsnachweise anzuerkennen, soweit die antragstellende Person die in ihrem Heimatstaat notwendigen Qualifikationen besitzt. Da die Ausbildung in diesen Bereichen nicht koordiniert ist, steht es den Vertragsstaaten jedoch frei, bei wesentlichen Unterschieden in der Ausbildungsdauer und im Ausbildungsinhalt so genannte Ausgleichsmassnahmen vorzusehen. Dazu gehören z.B. der Nachweis von Berufserfahrung oder einen Anpassungslehrgang bzw. eine Eignungsprüfung.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Diplome und Ausbildungsnachweise von Psychologinnen und Psychologen, die ihnen in ihrem Herkunftsstaat das Recht zur Berufsausübung geben, von den Vertragsstaaten grundsätzlich als gleichwertig anzuerkennen sind. Bestehen jedoch wesentliche Unterschiede in den Anforderungen, die zur (selbstständigen oder unselbstständigen) Berufsausübung berechtigen, so können die Vertragsstaaten die erwähnten «Ausgleichsmassnahmen» verlangen.

5.2.3 Verpflichtungen der Schweiz und Umsetzung im PsyG

Der VE PsyG steht mit den dargestellten Anforderungen des Abkommens über die Freizügigkeit in Einklang. Besonders hinzuweisen ist auf folgende Aspekte:

- Der VE PsyG trägt der Verpflichtung der allgemeinen Richtlinie 89/48/EWG Rechnung, indem die Anerkennung von ausländischen Hochschulabschlüssen in Artikel 10, diejenige von ausländischen Weiterbildungsabschlüssen in Artikel 16 vorgesehen ist. Damit sind die in dieser Richtlinie enthaltenen Vorgaben in Bezug auf die Anerkennung allfälliger ausländischer Diplome berücksichtigt.
- Die Schweiz kann mit dem PsyG, ohne dadurch gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu verstossen, Weiterbildungstitel aufrechterhalten

¹⁸ Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsbildung abschliessen (ABl. L 19 vom 24.1.1989, S. 16).

oder einführen (sog. Ausgleichsmassnahmen). Personen aus EG-Mitgliedstaaten haben die hierfür erforderliche Ausbildung grundsätzlich zu absolvieren, wobei einschlägige bereits absolvierte Lehrgänge zu berücksichtigen sind.

- Das PsyG verlangt zusätzlich, dass Personen, die den Psychologieberuf selbständig ausüben wollen, nachzuweisen haben, dass sie eine Landessprache beherrschen. Auch diese Regelung steht mit dem Freizügigkeitsabkommen in Einklang.

5.2.4 Neue Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (KOM (2002) 119)

Am 7. Mai 2002 legte die Kommission einen Vorschlag für eine neue Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen vor (KOM(2002) 119).

Der Entwurf der neuen Richtlinie, die auf alle reglementierten Berufe Anwendung findet, ändert das europäische System der Anerkennung nicht von Grund auf. Er zielt hauptsächlich auf eine Vereinfachung ab. In Zusammenhang mit den vom PsyG geregelten Berufen, wird er voraussichtlich keine Änderung im Vergleich zur Richtlinie 89/48/EWG bringen. Der Gesetzgebungsprozess bezüglich der neuen Richtlinie ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Ein Inkrafttreten der Richtlinie ist frühestens im zweiten Halbjahr 2005 möglich. Deshalb kann auch erst dann eine abschliessende Beurteilung der Richtlinie erfolgen.

Die Richtlinie wird für die Schweiz nicht automatisch gelten. Über eine allfällige Übernahme müsste im Gemischten Ausschuss betreffend den Personenverkehr verhandelt werden. Dazu ist ein entsprechender Beschluss des Bundesrates oder allenfalls des Parlamentes notwendig.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Der Bundesrat als Verordnungsinstanz darf damit innerhalb der vom Gesetz beschriebenen Grenzen gesetzesergänzendes Verordnungsrecht erlassen. Diese Delegationen betreffen Regelungen, deren Details den Konkretisierungsgrad der Gesetzesebene wesentlich überschreiten würden. Verfassungsrechtlich müssen sich Delegationsermächtigungen auf einen bestimmten Regelungsgegenstand beschränken, dürfen also nicht unbegrenzt sein. Die Rechtsetzungsermächtigungen des Entwurfs beschränken sich deshalb jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck, und Ausmass hinreichend konkretisiert. Die eingeräumte Verordnungskompetenz wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist somit verfassungsrechtlich ausreichend umrissen.

Beispielsweise kann der VE PsyG die Ziele der erforderlichen Ausbildung und den Inhalt der erforderlichen Weiterbildung im Bereich der Psychologieberufe nicht selber umfassend umschreiben. Diese Elemente unterliegen der wissenschaftlichen Entwicklung und dem Wandel der gesellschaftlichen Vorstellungen über die Rege-

lungsnotwendigkeit. Unter diesen Umständen muss sich der Gesetzesentwurf teilweise darauf beschränken, den Rahmen zu setzen und das Weitere dem Bundesrat als Verordnungsgeber zu überantworten. Allzu konkrete Inhalte würden die Entwicklung hemmen, wenn unter Umständen nicht sogar verunmöglichen.

Nachfolgend werden diese Delegationsnormen aufgeführt:

- Artikel 2 Absatz 3 Variante: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, den Geltungsbereich des Gesetzes bei Bedarf näher zu umschreiben. Sollte sich im Laufe der Zeit zeigen, dass weitere Tätigkeitsbereiche regelungsbedürftig sind, so kann der Bundesrat diese Anpassungen auf dem Verordnungswege (Art. 182 BV) vornehmen.
- Artikel 6 Absatz 3: Der Bundesrat kann die Ausbildungsziele nötigenfalls der Entwicklung in Lehre und Forschung anpassen.
- Artikel 12: Den Umfang oder die Dauer der Weiterbildungsgänge für die einzelnen Psychologieberufe kann der Bundesrat nach Anhörung der Psychologieberufekommission bestimmen.
- Artikel 28 Absatz 2/Artikel 28 Absatz 2 Variante: Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten des Weiterbildungsobligatoriums für die selbstständige Berufsausübung.
- Artikel 50 Absatz 2: Dem Bundesrat wird schliesslich im Rahmen der Übergangsbestimmungen die Befugnis zugewiesen, die Anforderungen an die Nachqualifikation von Berufstätigen zu regeln, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des PsyG nicht über die im VE PsyG vorgeschriebenen Qualifikationen verfügen.