



Evaluation des Psychologieberufegesetzes (PsyG) Stellungnahme der Steuergruppe

Ausgangslage / Ziel der Evaluation

Das Psychologieberufegesetz vom 18. März 2011 (PsyG, SR 935.81) trat am 1. April 2013 in Kraft¹. Es bezweckt sowohl den Schutz der öffentlichen Gesundheit als auch den Schutz vor Täuschung und Irreführung der Personen, die Leistungen auf dem Gebiet der Psychologie in Anspruch nehmen (Art. 1 PsyG). Es regelt die Weiterbildungen, deren erfolgreicher Abschluss zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel führt. Dazu zählen neben dem Fachbereich der Psychotherapie auch die Kinder- und Jugendpsychologie, die klinische Psychologie, die Neuropsychologie und die Gesundheitspsychologie. Zudem regelt das PsyG die Berufsausübung der psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in eigener fachlicher Verantwortung und legt die Bedingungen für die Anerkennung ausländischer Aus- und Weiterbildungstitel fest.

Um eine Gesamtschau über den Stand der Umsetzung des PsyG und seiner Verordnungen zu erhalten und einen allfälligen Optimierungsbedarf zu eruieren, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2021 eine externe Studie ausgeschrieben. Die Evaluation sollte darauf fokussieren, inwiefern das Gesetz den ursprünglich angestrebten Zweck erfüllt und inwieweit es eine genügende Grundlage für dessen Vollzug darstellt. Die Evaluation gründet auf einem Modell, welches die intendierte Wirkungslogik des PsyG darstellt (Widmer & Frey, 2020). Darüber hinaus interessierte, ob sich durch die Umsetzung des PsyG allfällige positive Effekte oder nicht intendierte Nebenwirkungen auf Psychologiefachpersonen, Konsumentinnen und Konsumenten sowie Berufsverbände und Behörden ausmachen liessen.

Zur Durchführung der externen Evaluation wurde die Firma econcept AG beauftragt, welche ein breites Set qualitativer und quantitativer methodologischer Ansätze zur Erhebung und Analyse der Daten nutzte. Die multimethodische und multiperspektivische Vorgehensweise beinhaltete nebst Dokumenten- und Datenanalysen auch rechtliche Analysen, online-Befragungen, explorative Interviews mit Einzelpersonen und Fokusgruppen. Die Evaluation startete im Juni 2021 und endete mit der Genehmigung des Schlussberichtes und des Executive Summaries und deren Publikation im September 2022.

Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen

Durch die Einführung des PsyG und seiner Verordnungen wurden der Umsetzung und dem Vollzug im Berufsfeld der Psychologie und seiner Weiterbildungen ein spezifischer bundesgesetzlicher Rahmen gesetzt. Die juristischen Analysen haben ergeben, dass die rechtlichen Grundlagen kohärent sind. Durch die Einführung des PsyG wurden Berufsbezeichnungen rechtlich geschützt, qualitätssichernde, verbindliche Strukturen, Inhalte und Abläufe in den eidgenössisch anerkannten Weiterbildungsgängen geschaffen und Berufsausübungsrechte und -pflichten sowie deren behördliche Aufsichtspflicht definiert. Das Ansehen und das Selbstverständnis der Psychologieberufspersonen im Gesundheitswesen wurden durch das PsyG erhöht und gestärkt.

¹ Zwei Bestimmungen zur Einsetzung der Psychologieberufekommission PsyKo traten bereits am 1. Mai 2012 in Kraft. Die Bestimmungen zum Psychologieberuferegister PsyReg traten am 1. August 2016 in Kraft.

Die Akkreditierungspflicht für Weiterbildungsgänge zu einem eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitel bildet als weiteres Kontroll- und Regulierungselement die Basis für qualitativ konstante und hochstehende Weiterbildungen der Psychologiefachpersonen.

Der Bericht zeigt jedoch auch auf, dass es sich um ein komplexes Berufsfeld handelt. So bestehen bezüglich der durch das Gesetz geschützten Definitionen und Bezeichnungen für Berufsfachleute Lücken, resp. sind in der Bevölkerung und teilweise auch für Fachpersonen und zuständige Behörden die Begriffe in Zusammenhang mit der Ausübung und dem Vollzug der psychologieberufe zu wenig verankert. Hier hat die Evaluation einen Optimierungsbedarf sowohl in der Umsetzung als auch in der damit verbundenen Kommunikation ausgemacht. Beides mit dem konkreten Ziel, den Wissensstand für Konsumentinnen und Konsumenten zu verbessern und somit dem Hauptzweck des PsyG umfassender gerecht zu werden.

Es resultierten insgesamt 8 Empfehlungen durch die Mandatnehmerin, zu denen das BAG wie folgt Stellung nimmt:

Empfehlung 1

Wir empfehlen dem BAG eine Klärung der Bedeutung von Art. 44 PsyG

Gemäss Evaluationsteam hat sich gezeigt, dass «zuweilen» gewisse Unsicherheiten auftreten bei den für die akkreditierten Weiterbildungsgänge verantwortlichen Organisationen. Ihnen ist aus der Rechtsgrundlage nicht immer klar, für welche Entscheide sie beispielsweise zu anrechenbaren Leistungen, Zulassungen, Rekursen und der Erteilung von Weiterbildungstiteln eine Verfügung erlassen müssen, resp. welche rechtlichen Möglichkeiten ihnen im Falle von Differenzen im Zusammenhang mit den Weiterbildungsverträgen (z.B. deren Auflösung) zur Verfügung stehen. Die Evaluierenden empfehlen deshalb eine Konkretisierung auf Verordnungsebene.

Hierzu vermerkt das BAG folgendes:

Gemäss Artikel 44 PsyG erlassen die für einen akkreditierten Weiterbildungsgang zuständigen Organisationen Verfügungen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz für die Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen und Weiterbildungsperioden; die Zulassung zu akkreditierten Weiterbildungsgängen, das Bestehen von Prüfungen sowie die Erteilung von Weiterbildungstiteln. Damit wird sichergestellt, dass die betroffenen Personen wichtige, auf der Basis des Gesetzes oder des Weiterbildungsganges getroffene Entscheide der Weiterbildungsorganisation beim Bundesverwaltungsgericht anfechten können.

Zum Entscheid der Zulassung von Kandidatinnen und Kandidaten zu einem akkreditierten Weiterbildungsgang gibt Artikel 7 PsyG den verantwortlichen Organisationen sowohl die Kompetenz als auch den Spielraum vor.

Die Verordnung des EDI über Umfang und Akkreditierung der Weiterbildungsgänge der Psychologieberufe (AkkredV-PsyG, SR 935.811.1) führt die gesetzlichen Bestimmungen bereits heute weiter aus und fordert für die fünf Fachgebiete der Psychologie nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a bis e PsyG in expliziten Prüfbereichen qualitätssichernde, systematische und transparente Beurteilungsprozesse, welche sowohl von Seiten der Weiterzubildenden als auch von Seiten der Weiterbildnerinnen und Weiterbildner und der gesamten durchführenden Organisation eingehalten und periodisch nachgewiesen werden müssen.

Die AkkredV-PsyG verlangt zudem in ihren im Jahr 2020 überarbeiteten Qualitätsstandards explizit: *«Die Rahmenbedingungen der Weiterbildung, insbesondere Zulassungsbedingungen, Dauer, Kosten, Beurteilungs- und Prüfungsreglement sowie Beschwerdemöglichkeiten, sind geregelt und publiziert und entsprechen den gesetzlichen Vorgaben»* (Prüfbereich 1.2.1 im Jahr 2020 überarbeitet - Akkreditierungsverordnung (AkkredV-PsyG, Anhang 1, Fachgebiet Psychotherapie). So müssen diese auch allen Interessierten und an der Weiterbildung teilnehmenden Personen zugänglich sein. Alle in diesem Prüfbereich erwähnten Bedingungen werden von der Expertenkommission, welche zur Begutachtung eines Weiterbildungsgangs im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens eingesetzt wird, geprüft. Nur wenn sämtliche Qualitätsstandards erfüllt sind, resp. deren Erfüllung mit einer allfälligen Auflage im Akkreditierungsentscheid des EDI innerhalb einer bestimmten Frist erfüllbar ist, kann ein Weiterbildungsgang akkreditiert werden.

Das BAG erachtet deshalb die Regelung in Artikel 44 PsyG zusammen mit dem einschlägigen Ausführungsrecht dazu genügend klar und die Notwendigkeit einer weiteren Klärung von Artikel 44 PsyG

insbesondere einer weitergehenden Konkretisierung auf Verordnungsebene als nicht gegeben.

Empfehlung 2

Wir empfehlen keine Anpassung des Titelschutzes und der geschützten Berufsbezeichnungen.

Wie die Evaluatorinnen und Evaluatoren kommt auch das BAG zum Schluss, dass eine Anpassung von Artikel 4, Artikel 10 und Artikel 45 in Bezug auf Schutz von Berufsbezeichnungen und Titeln unverhältnismässig wäre. Die Regelung kann nie so umfassend sein, dass sie sämtliche Abgrenzungsfragen regeln sowie mögliche willentliche oder unbewusste Falschbezeichnungen und Täuschungen ausschliessen könnte. Das BAG sieht deshalb davon ab, bezüglich Schutz von Titeln und Berufsbezeichnungen auf dem Gebiet der Psychologieberufe nach PsyG Änderungen vorzunehmen.

Empfehlung 3

Wir empfehlen dem EDI sicherzustellen, dass die Übergänge und Übergangsbestimmungen neben der Psychotherapie auch für die weiteren Fachgebiete bei einer allfälligen Weiterentwicklung des PsyG einheitlich geregelt werden.

Das BAG anerkennt die Argumente, die der Empfehlung zugrunde liegen und wird die Thematik der Übergangsbestimmungen anlässlich einer allfälligen Revision von Gesetz und Verordnungen nach Möglichkeit berücksichtigen. Allerdings erachtet das BAG eine Revision derzeit als nicht dringlich, da ausser für die Ausübung der Psychotherapie der eidgenössisch anerkannte Weiterbildungstitel keine zwingende Voraussetzung für die Berufsausübung im entsprechenden Fachgebiet

Empfehlung 4

Wir empfehlen dem EDI, darauf hinzuwirken, die Ausgewogenheit der Zusammensetzung der PsyKo zu prüfen und bei Neubesetzung nicht-universitäre Berufskreise und vielfältige Therapieansätze angemessen zu berücksichtigen. Der PsyKo empfehlen wir, die Ausstandsregeln mit der nötigen Umsicht anzuwenden, so dass deren Mitglieder bei allfälligen Interessens- oder Rollenkonflikten in den Ausstand treten

Die Psychologieberufekommission (PsyKo) besteht derzeit aus 11 Mitgliedern: sie vereint Repräsentantinnen und Repräsentanten von Berufs- und Interessensverbänden, Kantonen und Hochschulen in der von Artikel 36 Absatz 2 PsyG geforderten Zusammensetzung. Das EDI wird auch bei zukünftigen Neubesetzungen auf die Wahrung dieser Ausgewogenheit achten und erfüllt somit die Bedingungen.

Die PsyKo Mitglieder müssen nach Artikel 10 des Verwaltungsverfahrensgesetzes² in den Ausstand treten und nehmen an der Beratung und Beschlussfassung über den betreffenden Gegenstand nicht teil, wenn sie aufgrund eines Interessenskonflikts oder aus einem anderen Grund befangen sein könnten. Den PsyKo Mitglieder ist diese Ausstandspflicht bewusst und sie nehmen sie bereits heute im Falle von Rollen- oder Interessenskonflikten wahr. Somit ist die nötige Umsicht gewährt.

Empfehlung 5

Wir empfehlen dem BAG, die Kantone an ihre unverzügliche Meldepflicht nach Art. 41 Abs. 1 PsyG zu erinnern und damit die Vollständigkeit des PsyReg voranzutreiben. Ebenfalls empfehlen wir dem BAG, die Praktikabilität für eintragende Stellen zu

² SR 172.021

verbessern, indem Prozesse überprüft werden. Zudem kann die Praktikabilität für Nutzer/innen verbessert werden, indem geeignete Suchfunktionen eingefügt werden oder eine Zusammenführung mit den anderen Registern in Betracht gezogen wird. Zuletzt empfehlen wir dem BAG, die Bekanntheit des PsyReg bei Konsumenten/innen zu erhöhen (vgl. dazu auch Empfehlung 7). Damit die Nutzung des PsyReg besser erkannt werden kann, empfehlen wir dem BAG die regelmässige Erhebung von Daten zur Nutzung des PsyReg.

Das BAG erinnert unter anderem anlässlich eines Workshops mit den kantonalen Aufsichtsbehörden dieselben an deren Pflichten im Zusammenhang mit dem Psychologieberuferegister (PsyReg). Dazu gehört unter anderem, die Kantone für die Problematik der Unvollständigkeit der Daten zu sensibilisieren. Im Rahmen der Bestrebungen zur Harmonisierung der Registerverordnungen wurden zudem Strategieziele verabschiedet, die auch den Bekanntheitsgrad der Beruferegister erhöhen und eine Verbesserung ihrer Benutzerfreundlichkeit beinhalten. Sollte das BAG zum Schluss kommen, dass dazu das PsyReg ergänzt werden sollte, müsste eine Revision der Verordnung über das PsyReg erwogen werden.

Empfehlung 6

Wir empfehlen den Kantonen, die Aufsicht der psychologischen Psychotherapeuten/innen zielgerichtet zu optimieren, wobei auch eine stichprobenartige Kontrolle zu prüfen ist und bestehende Qualitätskontrollmechanismen in die Überlegungen einbezogen werden sollen. Die Aufsicht über die Psychotherapeuten/innen soll analog zur Aufsicht über die Berufsausübung gemäss MedBG und GesBG weiterhin durch die Kantone erfolgen – auch um Synergien innerhalb der Kantone zu nutzen. Dabei soll auch geprüft werden, inwiefern künftig Synergien mit der Neuregelung zur Zulassung von Leistungserbringenden genutzt werden können. Sollte die Aufsicht in den anderen Bereichen künftig ausgelagert werden, ist auch eine Auslagerung für den Bereich der Psychotherapie als mögliche Option zu prüfen. Wird die hoheitliche Aufgabe der Aufsicht der Psychotherapeuten/innen an private Institutionen ausgelagert, so sind klare Kriterien der Aufsicht festzusetzen und eine Oberaufsicht für die ausgelagerten Verantwortungen wahrzunehmen. Bei einer Auslagerung müssen zudem die rechtlichen Grundlagen dazu im PsyG geschaffen werden. Sicherzustellen ist in jedem Fall, dass die Aufsicht künftig zweckmässig und wirksam erfolgt.

Das BAG hat die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Aufsichtsbehörden eingeladen, anlässlich eines Workshops zusammen Lösungen zu erarbeiten, um das bei den Kantonen ausgemachte Verbesserungspotential auszuschöpfen. Dabei wurden die Kantone insbesondere auch an ihre Pflicht erinnert, die nötigen Aufsichts- und Vollzugsmassnahmen zu treffen, die zur Einhaltung der Vorschriften gemäss PsyG, MedBG und GesBG nötig sind. Es wurden Synergien zwischen den in den Kantonen zuständigen Stellen für die drei Gesetze beleuchtet und Lösungsansätze zur Optimierung präsentiert.

Empfehlung 7

Wir empfehlen dem BAG, den Wissensstand der Klienten/innen und Patienten/innen zu den Psychologieberufspersonen und zum PsyReg mit geeigneten Informationsmassnahmen zu fördern und zu verbessern

Das BAG konzipiert derzeit Kommunikationsmaterialien, welche die breite Öffentlichkeit über die verschiedenen Leistungsangebote von Psychologiefachpersonen informieren und bekannt machen. Dabei soll insbesondere auch über die Wege informiert werden, über welche die Inanspruchnahme psychologischer Dienstleistungen erfolgen kann. So sollen Interessierte und potentielle Klientinnen und Klienten darauf sensibilisiert werden, dass z.B. psychologische Psychotherapie nur von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitels in Psychotherapie angeboten werden darf und diese zwingend einen Hochschulabschluss in Psychologie besitzen müssen.

Dadurch soll in der breiten Öffentlichkeit auch bekannter werden, dass die anerkannten Leistungserbringenden im Psychologieberuferegister zu finden sind (siehe auch Ausführungen zu Empfehlungen 5 und 6).

Empfehlung 8

Wir empfehlen dem BAG, bei Optimierungsbestrebungen des PsyG die Überlegungen zum Anordnungsmodell mitzubedenken und damit Synergien zu nutzen.

Seit 2021 ist eine vom BAG in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zur Evaluation der Neuregelung der psychologischen Psychotherapie im Gange. Interdisziplinäre Arbeitsgruppen aus ärztlichen und psychologischen Berufsverbänden befassen sich derzeit mit den durch die Einführung des Anordnungsmodells deutlich gewordenen Herausforderungen in der Umsetzung.

Fazit

Die Steuergruppe hat den Schlussbericht der Evaluation des PsyG zur Kenntnis genommen und dessen Ergebnisse am 15. Juni 2022 zusammen mit der Mandatnehmerin und der Begleitgruppe diskutiert.

Die Evaluation konnte konkrete und umfassende Ergebnisse aufzeigen, welche die Umsetzung des PsyG leistet. Sie konnte ebenfalls deutlich machen, wie diese Leistungen auf die verschiedenen Akteure wirken, in welchen Bereichen diese Wirkung allenfalls korrigiert werden oder zur positiven Verstärkung beibehalten werden sollte. Es wurden auch neue Wirkungsmechanismen identifiziert – sowohl positive als auch negative - die aufgrund der konkreten Datenlage und nicht zuletzt dank der qualitativen Erhebungen für das BAG nachvollziehbar sind.

Insgesamt hat die Evaluation die im Pflichtenheft definierten Ziele und Zwecke erfüllt und dient somit dem BAG als Entscheidungshilfe zur Optimierung des Vollzugs und bei allfälligen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen. Die Steuergruppe dankt der Firma econcept AG und Prof. Ueli Kieser für die Durchführung der Evaluation und für die gute Zusammenarbeit.

Leiterin Abteilung Gesundheitsberufe



Bernadette Häfliger Berger