

Konzept- und Machbarkeitsstudie für die Evaluation des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG)

Executive Summary

Im Auftrag
des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Kilian Künzi, Jolanda Jäggi

Bern, 23. Oktober 2023

Abstract

Das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG; SR 811.11) regelt die universitäre Ausbildung, berufliche Weiterbildung, Fortbildung und Berufsausübung für Fachpersonen in den Bereichen Humanmedizin, Zahnmedizin, Chiropraktik, Pharmazie und Veterinärmedizin. Gut 15 Jahre nach dem Inkrafttreten soll das Gesetz umfassend evaluiert werden, um Informations- und Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Revision des MedBG bereitzustellen. In der vorliegenden Konzept- und Machbarkeitsstudie wurden die inhaltlichen und methodischen Grundlagen sowie ein Vorgehensvorschlag für die künftige Evaluation erarbeitet. Die Machbarkeit der Evaluation des MedBG wird grundsätzlich als gegeben beurteilt, wenn auch der grosse und komplexe Untersuchungsgegenstand einige Herausforderungen bietet.

Zusammenfassung

Einleitung

Das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG, SR 811.11) regelt seit 2007 auf nationaler Ebene die Aus- und Weiterbildung sowie die Berufsausübung der Fachpersonen in den Bereichen Humanmedizin, Zahnmedizin, Chiropraktik, Pharmazie und Veterinärmedizin. Da sich in verschiedenen Bereichen Revisionsbedarf abzeichnet, soll das MedBG gut 15 Jahre nach dem Inkrafttreten umfassend evaluiert werden. Als Grundlage für die Evaluation hat das Büro BASS im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) die vorliegende Konzept- und Machbarkeitsstudie erarbeitet.

Gegenstand der Studie war die Erarbeitung eines Wirkungsmodells zum MedBG, die Festlegung der zentralen Fragestellungen der Evaluation sowie die Entwicklung des methodischen Designs. Ausserdem wurde zuhanden des BAG eine interne Kostenschätzung für mögliche Umsetzungsvarianten vorgenommen.

Methodisches Vorgehen

Die Erarbeitung des Wirkungsmodells und des Evaluationskonzepts erfolgte basierend auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Desk-Recherchen, explorativen Abklärungen, Einzel- und Gruppeninterviews mit zentralen Akteuren sowie Feedbackrunden mit der Auftraggeberin bzw. der BAG-internen Steuergruppe.

Evaluationsgegenstand

Gegenstand der geplanten Evaluation sind das MedBG und die dazugehörigen Verordnungen (Medizinalberufeverordnung MedBV, Prüfungsverordnung MedBG und Registerverordnung MedBG sowie die Verordnungen des für den Vollzug zuständigen Eidgenössischen Departements des Innern EDI).

Das MedBG fördert im Interesse der öffentlichen Gesundheit die Qualität der universitären Ausbil-

dung, der beruflichen Weiterbildung und der Fortbildung sowie der Berufsausübung der Fachpersonen in den fünf universitären Medizinalberufen. Gleichzeitig gewährleistet es die schweizweite Freizügigkeit der Medizinalpersonen.

Mit der Regelung wurde ein flexibler rechtlicher Rahmen angestrebt, der eine schweizweit einheitliche, hohe und am Versorgungsbedarf orientierte Qualität der Aus- und Weiterbildung garantiert. Dazu legt das Gesetz Profile und Kompetenzen fest, über die eine Medizinalperson verfügen muss, definiert die Voraussetzungen für das Erlangen eines eidgenössischen Diploms oder Weiterbildungstitels, regelt die periodische Akkreditierung der Studien- und Weiterbildungsgänge und die Anerkennung von ausländischen Diplomen und Weiterbildungstiteln. Mit dem MedBG wurden ausserdem die Bedingungen für die Erteilung der kantonalen Berufsausübungsbewilligungen gesamtschweizerisch harmonisiert, die beruflichen Pflichten für die fachlich eigenverantwortliche Berufsausübung festgelegt und ein Register der universitären Medizinalberufe eingeführt.

Am Vollzug des Medizinalberufegesetzes sind diverse Akteure beteiligt: Bund (EDI / BAG), Kantone, ausserparlamentarische Kommissionen (Medizinalberufekommission MEBEKO; Prüfungskommissionen für jeden Medizinalberuf), die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung AAQ (führt Akkreditierungsverfahren durch), der Schweizerische Akkreditierungsrat SAR (entscheidet über die Akkreditierung von Ausbildungsgängen), Hochschulen sowie die für die Weiterbildung verantwortlichen gesamtschweizerischen Berufsorganisationen (Verantwortliche Organisationen).

Das für die Evaluation erarbeitete Wirkungsmodell gibt einen Überblick über die Grundlagen und Rahmenbedingungen, die Zielsetzungen des MedBG, die Vollzugsprozesse sowie die involvierten Akteure und Stakeholder.

Evaluationskonzept

Zweck der künftigen Evaluation ist es, Informations- und Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Revision des MedBG bereitzustellen.

Der Fokus des Gesetzgebers lag bei der Erarbeitung des MedBG auf der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens und auf den Vollzugsprozessen. Entsprechend stehen diese beiden Ebenen auch im Zentrum der Evaluation. Die Hauptfragestellungen der Evaluation betreffen:

■ Die **Zweckmässigkeit und Kohärenz der aktuellen Regelung**: Einschätzungen zur Klarheit, Vollständigkeit, zur externen Kohärenz mit anderen Gesetzesgrundlagen sowie zur Agilität / Flexibilität des rechtlichen Rahmens

■ Die **Beurteilung des Vollzugs**: Einschätzungen zur Zweckmässigkeit und Effizienz des Vollzugs, Identifikation zentraler Herausforderungen

■ Die Beurteilung der **Wirkungen und Zielerreichung**: Einschätzungen zum Nutzen der Regelung in Bezug auf die intendierten Ziele sowie Analyse allfälliger unerwünschter Effekte

■ Das **Optimierungspotenzial**: Gesamtbeurteilung (Bilanz), Einschätzungen zum Handlungsbedarf und Herausarbeiten möglicher Ansätze für die Weiterentwicklung des MedBG.

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen soll eine Kombination verschiedener Methoden der empirischen Sozialforschung (Literatur- und Dokumentenanalysen, Einzel- und Gruppeninterviews, Fallstudien, Workshop) herangezogen werden. Während quantitative Indikatoren zur Deskription der Umsetzung des MedBG beigezogen werden sollen (Analyse der Daten des Medizinalberuferegisters MedReg und weiterer Quellen), erfordert die Evaluation primär qualitative Zugänge und wird sich stark auf Einschätzungen und Bewertungen der beteiligten Akteure abstützen müssen. Dabei gilt es sicherzustellen, dass alle rele-

vanten Akteure und ihre unterschiedlichen Perspektiven sowie Erfahrungen aus der Vollzugs- und Versorgungspraxis angemessen berücksichtigt werden.

Schlussbemerkungen

Auf der Grundlage der durchgeführten Abklärungen und Analysen wird die Machbarkeit der Evaluation des MedBG als grundsätzlich gegeben beurteilt. Eine Herausforderung der Evaluation ist der grosse und komplexe Untersuchungsgegenstand. Einerseits bezweckt die Evaluation eine Gesamtschau, welche über die Konzeption, Umsetzung und die Wirkungen des MedBG und der dazugehörigen Verordnungen Bilanz zieht. Gleichzeitig gilt es, konkrete Stärken und Schwächen der aktuellen Regelungen herauszuarbeiten und Optimierungspotenzial zu benennen. Die im Rahmen der Konzeptarbeiten geführten Interviews haben gezeigt, dass Herausforderungen auf sehr unterschiedlichen Ebenen der Regelung angesiedelt sind und mitunter sehr spezifische (Detail-) Ausschnitte der Gesetzgebung und/oder des Vollzugs betreffen. Entsprechend gilt es in der Evaluation eine Balance zu finden zwischen einer summarischen Beurteilung des Untersuchungsgegenstands und der Detailanalyse (allenfalls ausgewählter Aspekte), um handlungsrelevante Informations- und Entscheidungsgrundlagen für die allfällige Revision des MedBG bereitzustellen.

Korrespondenzadresse: Kilian Künzi, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, +41 380 60 89, kilian.kuenzi@buerobass.ch