

09.075

## **Botschaft zum Psychologieberufegesetz**

vom 30. September 2009

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zum Bundesgesetz über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz, PsyG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2001 | M | 00.3615 | Titelschutz für Psychologieberufe<br>(N 26.11. 01, Triponez; S 19.03.01) |
| 2001 | M | 00.3646 | Titelschutz für Psychologieberufe<br>(S 19.03.01, Wicki; N 26.11.01)     |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. September 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Mit dem vorliegenden Entwurf zu einem Psychologieberufegesetz sollen der Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Konsumentenschutz verbessert werden. Zu diesem Zweck führt der Gesetzesentwurf geschützte, klare Berufsbezeichnungen und verlässliche Qualitätslabel ein und schafft mit der Regelung der Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsausübung der psychologischen Psychotherapie einen gleichmässig hohen Standard im therapeutischen Bereich.***

### Ausgangslage

Das vorliegende Gesetzesprojekt zur Regelung des Bezeichnungs- und Titelschutzes, der Weiterbildung in unmittelbar gesundheitsrelevanten Fachbereichen der Psychologie sowie der Berufsausübung der psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten ist das Ergebnis eines rund 10-jährigen Bemühens um die Erfüllung zweier unterschiedlicher Gesetzgebungsaufträge: Bereits 1991 hat die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) den Bund ersucht, die Aus- und Weiterbildung der psychologischen Psychotherapeuten im Rahmen des Medizinalberufegesetzes (MedBG) zu regeln. 1998 entschied der Bundesrat aufgrund der Vernehmlassung des Vorentwurfs MedBG, die Aus- und Weiterbildung der psychologischen Psychotherapeuten in einem eigenen Gesetz zu regeln, und beauftragte das EDI mit den entsprechenden Arbeiten. 2001 überwies das Parlament die gleichlautenden Motionen Wicki (00.3646) und Triponez (00.3615), die einen Titelschutz für Psychologieberufe fordern. Damit wollten die Motionäre die Diskriminierung der Schweizer Psychologinnen und Psychologen auf dem EG-Markt verhindern und andererseits den Konsumentenschutz verbessern. Mit diesem zweiten Gesetzgebungsauftrag war der Auftrag gegeben, ein Psychologieberufegesetz zu schaffen, dass sowohl dem gesundheitspolitischen Anliegen der Regelung der nichtärztlichen Psychotherapie, als auch dem Anliegen des Titelschutzes für Psychologinnen und Psychologen genügt.

Die meisten Menschen vermuten hinter der Bezeichnung «Psychologin» oder «Psychologe» a priori eine Fachperson für psychische Belange, für psychische Schwierigkeiten und Krankheiten. Es bieten jedoch ausser den Absolventinnen und Absolventen eines Hochschulstudiums in Psychologie zahllose weitere, nicht psychologisch ausgebildete Personen sogenannte psychologische Dienstleistungen an. Da eine gesetzliche Regelung der Psychologieberufe und ihrer Bezeichnungen auf Bundesebene fehlt, sind verlässliche Kriterien zur Unterscheidung zwischen qualifizierten und unqualifizierten Anbieterinnen und Anbietern nicht gegeben. Daher laufen gerade Menschen in psychischen Ausnahmesituationen Gefahr, an schlecht qualifizierte oder unseriöse Anbieterinnen oder Anbieter zu geraten. Einschlägige Bestimmungen bestehen zwar auf kantonaler Ebene, betreffen jedoch meist ausschliesslich die nichtärztliche Psychotherapie. Diese ist heute in 25 Kantonen geregelt. Die Regelungen unterscheiden sich teils jedoch erheblich voneinander. Dieser Rechtszustand vermag den heutigen Schutzanforderungen nicht zu genügen, da er den erforderlichen Patienten- und Konsumentenschutz nur ungenügend gewährleistet.

---

## **Inhalt der Vorlage**

*Mit dem Psychologieberufegesetz sollen der Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Konsumentenschutz verbessert werden. Zu diesem Zweck führt das vorliegende Gesetz geschützte, klare Berufsbezeichnungen ein, schafft mit eidgenössischen Weiterbildungstiteln ein verlässliches Qualitätslabel und regelt die Aus- und Weiterbildung sowie die Berufsausübung der psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten.*

*Für die Verbesserung des Gesundheitsschutzes sorgt in erster Linie die Regelung der Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsausübung der psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Die Vereinheitlichung der Berufsausübungsbestimmungen auf Bundesebene und deren Festlegung auf hohem Niveau sorgen für eine gesamtschweizerisch gleichmässige, hohe Qualität im therapeutischen Bereich.*

*Für die Sicherstellung eines effektiven Täuschungsschutzes sorgt der vorgesehene Bezeichnungsschutz: Dadurch werden Konsumentinnen und Konsumenten in die Lage versetzt, schnell und eindeutig zwischen qualifizierten und unqualifizierten Anbietern psychologischer Dienstleistungen zu unterscheiden.*

*Dabei verzichtet die Gesetzesvorlage auf nicht notwendige Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit: Durch den Bezeichnungsschutz wird sichergestellt, dass nur noch Personen mit einem entsprechenden Hochschulabschluss ihre Dienstleistungen unter der Bezeichnung «Psychologin» oder «Psychologe» anbieten dürfen. Qualifizierte und unqualifizierte Anbieterinnen und Anbieter lassen sich inskünftig somit eindeutig unterscheiden. Regelungen zur Berufsausübung sind nur für den Bereich der psychotherapeutischen Tätigkeit vorgesehen. Übergangsbestimmungen stellen zudem sicher, dass der Besitzstand derjenigen Personen, die aufgrund einer kantonalen Berufsausübungsbewilligung psychotherapeutisch tätig sind, gewahrt bleibt.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>6898</b>
<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>	<b>6902</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>6904</b>
1.1 Ausgangslage	6904
1.1.1 Psychologie in der Schweiz	6904
1.1.2 Bisherige Rechtslage in der Schweiz	6907
1.1.3 Regelungsbedarf	6910
1.1.4 Gesetzgebungsaufträge	6912
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	6913
1.2.1 Standpunkte und Stellungnahmen im vorparlamentarischen Verfahren	6914
1.2.1.1 Vernehmlassung	6914
1.2.1.2 Hearing	6916
1.2.2 Offen gebliebene strittige Punkte	6917
1.3 Die beantragte Neuregelung	6918
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	6919
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	6920
1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	6921
1.6.1 Rechtsvergleich	6921
1.6.2 Die Lösung im Verhältnis zum europäischen Recht	6923
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	6926
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>6926</b>
2.1 1. Kapitel: Zweck und Gegenstand	6926
2.2 2. Kapitel: Hochschulausbildung	6927
2.3 3. Kapitel: Weiterbildung zur Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels	6929
2.3.1 1. Abschnitt: Ziele und Dauer	6929
2.3.2 2. Abschnitt: Zulassung, Anerkennung und Berufsbezeichnung	6930
2.4 4. Kapitel: Akkreditierung von Weiterbildungsgängen	6932
2.4.1 1. Abschnitt: Grundsatz	6932
2.4.2 2. Abschnitt: Akkreditierungskriterien	6932
2.4.3 3. Abschnitt: Verfahren	6933
2.5 5. Kapitel: Ausübung des Psychotherapieberufs	6936
2.6 6. Kapitel: Organisation	6943
2.6.1 1. Abschnitt: Akkreditierung	6943
2.6.2 2. Abschnitt: Psychologieberufekommission	6944
2.6.3 3. Abschnitt: Register	6945
2.7 7. Kapitel: Rechtsschutz und Strafbestimmungen	6947
2.8 8. Kapitel: Schlussbestimmungen	6948
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>6950</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	6950
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	6951

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6952
3.3.1 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	6952
3.3.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	6953
3.3.3 Alternative Regelungen	6954
3.3.4 Zweckmässigkeit im Vollzug	6954
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>6955</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>6955</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	6955
5.1.1 Rechtsgrundlage	6955
5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten	6955
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6956
5.3 Erlassform	6956
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6957
 <b>Bundesgesetz über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz; PsyG) (Entwurf)</b>	 <b>6959</b>

## Verzeichnis der Abkürzungen

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBG	Berufsbildungsgesetz (SR 412.10)
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBM	Binnenmarktgesetz (SR 943.02)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSc	Bachelor of Science
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
Charta	Schweizer Charta für Psychotherapie
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
ECTS	European Credit Transfer System
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FH	Fachhochschule
FHNW	Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
FSP	Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HFKG	Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (BBI 2009 4561)
KFH	Rektorenkonferenz der Fachhochschulen
KP	Kreditpunkt
KVG	Krankenversicherungsgesetz (SR 832.10)
MAS	Master of Advanced Studies
MedBG	Medizinalberufegesetz (SR 811.11)
MSc	Master of Science
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
PatG	Patentanwaltsgesetz (BBI 2009 2013)
SBAP	Schweizerischer Berufsverband für angewandte Psychologie
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SGP	Schweizerische Gesellschaft für Psychologie
SPV	Schweizerischer Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten Verband
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311.0)
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
UFG	Universitätsförderungsgesetz (SR 414.20)
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (SR 241)
VE PsyG	Vorentwurf des Psychologieberufegesetzes

VGG            Verwaltungsgerichtsgesetz (SR 173.32)  
VwVG         Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)  
ZHAW         Zürcher Hochschule Angewandte Wissenschaften

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Psychologie in der Schweiz

##### Aus- und Weiterbildung

Die Psychologie, definiert als die Wissenschaft vom Erleben und Verhalten des Menschen sowie deren Veränderung, hat sich in den letzten dreissig Jahren stark entwickelt und ausdifferenziert. Psychologie als Hauptfach wird zurzeit an sieben Universitäten (Basel, Bern, Zürich, Neuenburg, Lausanne, Fribourg und Genf) sowie an zwei Fachhochschulen (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW und Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz FHNW) gelehrt. Alle neun Hochschulen werden bis zum Herbstsemester 2009 die Bolognaform umgesetzt haben, sodass ab diesem Zeitpunkt Psychologie gesamtschweizerisch nach demselben Rahmenmodell gelehrt werden wird: Auf ein in der Regel dreijähriges Bachelorstudium (180 Kreditpunkte, Abschluss: Bachelor of Science in Psychology BSc) folgt das in der Regel zweijährige Masterstudium (120 Kreditpunkte), das an den Universitäten mit dem Master of Science in Psychology (MSc), an den Fachhochschulen mit dem Master of applied Science (MaSc) in Psychology abgeschlossen wird. Das Kerncurriculum des Bachelorstudiums umfasst an den sieben Universitäten dieselben Inhalte im Umfang von 78 Kreditpunkten.

Seit den 1980er-Jahren hat sich die Anzahl der Studierenden der Psychologie in der Schweiz gut verdreifacht und liegt seit 2005 bei rund 6300 Studierenden. Im selben Zeitraum hat dementsprechend die Anzahl akademischer Abschlüsse in Psychologie (Lizentiate, Fachhochschuldiplome und Masterabschlüsse) massiv zugenommen: von durchschnittlich 275 Studienabschlüssen in den 1980er-Jahren auf durchschnittlich rund 670 Abschlüsse pro Jahr seit dem Jahr 2000<sup>1</sup>. Aufgrund dieser Zahlen lässt sich hochrechnen, dass es aktuell rund 15 000 Psychologinnen und Psychologen mit einem Hochschulabschluss (Lizentiat, Fachhochschuldiplome oder Master) in der Schweiz gibt.

Stark entwickelt hat sich auch die inhaltliche Ausdifferenzierung der Psychologie als Studienfach: Mit Ausnahme der Universität Neuenburg und der FHNW, welche das Masterstudium nur in Arbeits- und Organisationspsychologie anbieten, führen alle andern Hochschulen Masterstudiengänge in mehreren (zwischen drei und sieben) Vertiefungsrichtungen der Psychologie durch, so etwa experimentelle und angewandte Kognitionspsychologie, Neuropsychologie, Entwicklungspsychologie, Persönlichkeitspsychologie, Sozialpsychologie, Arbeits- und Organisationspsychologie, klinische Psychologie und Psychotherapie.

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik BFS: Studierende und Abschlüsse der schweizerischen Hochschulen (Jährliche Erhebung).

Der am häufigsten gewählte Studienschwerpunkt ist seit vielen Jahren die klinische Psychologie: Laut einer aktuellen, im Auftrag des BAG durchgeführten Studie zur Psychologie in der Schweiz<sup>2</sup> haben 49 Prozent von knapp 1000 Psychologen und Psychologinnen im Schwerpunkt klinische Psychologie studiert.

Ausgesprochen umfangreich und ausdifferenziert ist das Weiterbildungsangebot in den verschiedenen Fachgebieten der Psychologie: Die genannten neun Hochschulen bieten aktuell 24 postgraduale Weiterbildungsgänge in einem spezifischen Fachgebiet der Psychologie an, die mit einem Master of Advanced Studies (MAS) abschliessen (Leistungsumfang mindestens 60 Kreditpunkte). Bei einem Drittel dieser Weiterbildungen handelt es sich um Psychotherapieweiterbildungen. Neben dem Angebot der Hochschulen besteht ein mindestens gleich grosses Angebot an in Dauer und Leistungsumfang vergleichbaren Weiterbildungsgängen privater Träger (Fachvereinigungen, Weiterbildungsinstitute). Auch hier sind Weiterbildungen in Psychotherapie am häufigsten. Insgesamt werden heute von Hochschulen und privaten Trägern zusammen mindestens 50 Weiterbildungsgänge in folgenden Fachgebieten der Psychologie angeboten: Psychotherapie, klinische-, Neuro-, Gesundheits-, Rechts-, Verkehrspsychologie, Kinder- und Jugendpsychologie, Berufs- und Laufbahnberatung, Arbeits- und Organisationspsychologie, Rehabilitationspsychologie u.a.

### **Psychologieberufe**

Entsprechend dem in Aus- und Weiterbildung ausdifferenzierten Feld der Psychologie ist das Arbeitsfeld von Psychologinnen und Psychologen breit. Angesichts der unsicheren Datenlage sind Aussagen zur Erwerbstätigkeit dieser Berufsgruppe jedoch nur mit Vorsicht zu machen. Einen guten Überblick vermittelt die aktuelle Studie von Grob und Keller zur Psychologie in der Schweiz.<sup>3</sup> Von knapp 1000 Psychologinnen und Psychologen, welche Angaben zu ihrer Berufstätigkeit machen, arbeiten 44 Prozent im Berufsfeld klinische Psychologie. Das heisst, sie befassen sich beruflich mit der Entstehung, Erkennung und Behandlung psychischer Störungen und Krankheiten. 12 Prozent der Stichprobe sind im Berufsfeld der Kinder- und Jugendpsychologie tätig, z.B. in der Erziehungs- und Familienberatung oder als Schulpsychologinnen und -psychologen. Andere noch mehrfach genannte Berufsfelder sind Wissenschaft und Forschung (9 %), Prävention und Gesundheitsförderung (8 %), Erwachsenenbildung/Unterricht an höheren Schulen (5 %), Berufs- und Laufbahnberatung (4 %) sowie Arbeits- und Organisationspsychologie und Human Resources (3 %).

Als Erwerbssektor fällt primär der öffentliche Sektor ins Gewicht, in welchem rund 60 Prozent der untersuchten Psychologen und Psychologinnen tätig sind. Die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors lassen sich grob vier Gruppen zuteilen:

- Gesundheitswesen (42 %): psychiatrische Kliniken, Spitäler, Rehabilitationskliniken, neurologische Kliniken.
- Beratung (32 %): Erziehungs-, Ehe- und Familienberatungsstellen, schulpsychologische Dienste, Suchtberatungsstellen, Berufs-, Laufbahn- und Rehabilitationsberatung.

<sup>2</sup> A. Grob, K. Keller: Psychologie in der Schweiz. Universität Basel, Fakultät für Psychologie, 2009.

<sup>3</sup> Vgl. Fn. 2.

- Bildung und Forschung (18 %): Universitäten und Fachhochschulen, weitere Ausbildungsinstitutionen.
- öffentliche Verwaltung (8 %): Sozialwesen, Justiz und Polizei.

Im privaten gewinnorientierten (Privatkliniken, Privatpraxen) oder nicht gewinnorientierten Sektor (z.B. Beratungsstellen privater Träger) ist rund ein Drittel der Befragten tätig und als selbstständig erwerbend bezeichnen sich 11 Prozent der befragten Personen.

Ein wesentliches Berufsfeld von Psychologinnen und Psychologen ist die Psychotherapie, das heisst die Behandlung von Menschen mit psychischen Störungen und Krankheiten mit (primär) psychologischen Mitteln.<sup>4</sup> Psychologinnen und Psychologen sind im stationären und ambulanten Sektor und in freier Praxis psychotherapeutisch tätig. Eine kürzlich durchgeführte Befragung der Kantone<sup>5</sup> zeigt, dass heute rund 3800 nichtärztliche Psychotherapeuten und -therapeutinnen über eine kantonale Berufsausübungsbewilligung verfügen. Verschiedene, auf den Studien<sup>6</sup> von Beeler und Szucs beruhende Hochrechnungen besagen, dass rund 85 Prozent der nichtärztlichen Psychotherapeutinnen und -therapeuten in der Schweiz einen Hochschulabschluss in Psychologie haben.

### **Berufs- und Fachverbände, Fachtitel**

Die Föderation Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP) ist der deutlich grösste Berufsverband der Psychologie in der Schweiz: Die Föderation besteht aus mehreren Gliedverbänden (Fach- und kantonale Verbände) und zählt aktuell rund 5800 Mitglieder. Bei rund 2200 derselben handelt es sich um Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist ein Hochschulabschluss (Lizentiat oder Master) in Psychologie. Die FSP verleiht bisher neun Fachtitel (Psychotherapie, Neuro-, klinische -, Kinder- und Jugend-, Laufbahn- und Personal-, Verkehrs-, Gesundheits-, Rechts- und Sportpsychologie).

Im Schweizerischen Berufsverband für Angewandte Psychologie (SBAP) sind in erster Linie Absolventinnen und Absolventen der Fachhochschulen respektive des ehemaligen Instituts für angewandte Psychologie (IAP) in Zürich organisiert. Der SBAP hat aktuell rund 1000 Mitglieder, wovon rund 120 Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Der SBAP verleiht ebenfalls neun Fachtitel (Psychotherapie, Kinder- und Jugend-, Arbeits- und Organisations-, Laufbahn- und Rehabilitationspsychologie, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Notfall-, Schrift-, klinische- und Sportpsychologie).

Der Schweizer Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten Verband (SPV) ist ein reiner Psychotherapieverband. Der SPV verleiht den Fachtitel Psychotherapeutin/Psychotherapeut SPV und zählt rund 900 Mitglieder. Ein Teil dieser Mitglieder hat entweder einen nichtpsychologischen oder keinen Hochschulabschluss.

Die Schweizer Charta für Psychotherapie (Charta) ist ein Dachverband von 27 Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, Berufs- und Fachverbänden im Bereich der Psychotherapie. Der Charta gehören zum Beispiel der SPV, das C.G. Jung Institut in Zürich, das Institut für Logotherapie und Existenzanalyse in Chur und die Schweize-

<sup>4</sup> Juergen Margraf, Kosten und Nutzen der Psychotherapie, Heidelberg 2009.

<sup>5</sup> Angaben der kantonalen Gesundheitsbehörden; Stand im März 2009.

<sup>6</sup> Iris Beeler, Thomas D. Szucs, Psychotherapeutische Versorgung in der Schweiz, BSV 2001.

rische Gesellschaft für Individualpsychologie nach Alfred Adler an. Die Charta setzt sich für die Etablierung der Psychotherapie als eigenständige, pluridisziplinäre Wissenschaft und gegen die Verengung der Zugangswege auf Medizin und Psychologie ein.

## 1.1.2 Bisherige Rechtslage in der Schweiz

### Berufsausübung

Die Ausübung von Psychologieberufen ist bundesrechtlich nicht geregelt. Eine Bewilligungspflicht für die selbstständige Tätigkeit als Psychologe oder Psychologin kennen vier Kantone (AI, SH, SG und TI). Im Kanton Genf sind die Fachgebiete klinische- und Neuropsychologie der Bewilligungspflicht unterstellt.

Für die selbstständige Ausübung der nichtärztlichen Psychotherapie dagegen ist in allen Kantonen, ausser in Uri, eine Berufsausübungsbewilligung vorgeschrieben. Einige der genannten Kantone verlangen auch für die unselbstständige Ausübung der nichtärztlichen Psychotherapie eine Bewilligung (GE, OW, SH, VD).

Die Voraussetzungen für die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen sind in den kantonalen Gesundheitsgesetzen geregelt. Gemeinsam ist den kantonalen Regelungen, dass sie Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung sowie an die praktische Erfahrung der nichtärztlichen Psychotherapeuten und -therapeutinnen stellen. In den meisten Kantonen wird ein Hochschulstudium in Psychologie oder eine andere gleichwertige Ausbildung verlangt. Bei einer anderweitigen Grundausbildung beurteilt in der Regel eine Behörde oder eine Fachkommission ein entsprechendes Gesuch im Einzelfall. Anschliessend an diese Grundausbildung werden in der Regel eine mehrjährige Psychotherapieausbildung (Theorie, Selbsterfahrung und Supervision) sowie praktische bzw. klinische Berufserfahrung verlangt. Die Mindestdauer der Psychotherapieweiterbildung und der klinischen Erfahrung sind dabei unterschiedlich festgelegt. Die kantonalen Regelungen unterscheiden sich vornehmlich hinsichtlich der vorausgesetzten Grundausbildung und der Handhabung allfälliger Äquivalenzregelungen: Sieben Kantone (FR, GE, GL, JU, NE, SH, ZH) setzen zwingend ein Hauptfachstudium in Psychologie voraus. Luzern anerkennt auch ein Studium mit Psychologie im Nebenfach. Die anderen Kantone haben mehr oder weniger enge Äquivalenzregeln und eine unterschiedliche Bewilligungspraxis. Gemäss der vor Kurzem durchgeführten Befragung der Kantone<sup>7</sup> anerkennen jedoch fünf dieser Kantone (BE, SZ, SO, SG und VS) grundsätzlich nur noch ein Hauptfachstudium in Psychologie.

### Berufsbezeichnungen und Titel

Die Verwendung von Berufsbezeichnungen (z.B. Juristin/Jurist, Lehrer/Lehrerin) und Titel (z.B. dipl. Ing., Master, eidg. dipl.) ist in der schweizerischen Rechtsordnung nicht umfassend geregelt. Auf Bundesebene enthält das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986<sup>8</sup> gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>9</sup> (BBG), einige wenige Spezialgesetzgebungen

<sup>7</sup> Vgl. Fussnote 5

<sup>8</sup> SR 241

<sup>9</sup> SR 412.10

(ETH, Fachhochschulen) sowie in qualifizierten Fällen das StGB<sup>10</sup> Bestimmungen über den Schutz von Berufsbezeichnungen und Titel. In den meisten Kantonen sind zudem in der Regel akademische Titel durch das kantonale Übertretungsstrafrecht oder andere Erlasse geschützt.

Die Bestimmungen zum Schutz von Titeln und Berufsbezeichnungen im Lauterkeitsrecht (Art. 3 Bst. b und c UWG) erfassen lediglich Tatbestände, bei denen unzutreffende Titel und Berufsbezeichnungen den Wettbewerb hindern bzw. verfälschen und damit das Rechtsgut von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr schädigen.

Das BBG sieht in Artikel 36 einen Titelschutz vor. Gemäss dieser Bestimmung sind nur Inhaberinnen und Inhaber eines Abschlusses der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung berechtigt, den in den entsprechenden Vorschriften festgelegten Titel (z.B. gelernte/r Detailhandelsangestellte/r, Podologe/in EFZ) zu führen. Sowohl das ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991<sup>11</sup> in Artikel 38 als auch das Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995<sup>12</sup> (FHSG) in Artikel 22 schützen Berufsbezeichnungen und Titel in ihrem Bereich. Gleiches gilt für das Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006<sup>13</sup> (MedBG; vgl. Art. 58).

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die unberechtigte Führung einer Berufsbezeichnung oder eines Titels Betrug im Sinne von Artikel 146 StGB darstellen. Die falsche Verwendung eines Titels oder einer Berufsbezeichnung ist aber nur dann strafrechtlich relevant, wenn sie sich gegen das Vermögen richtet und mit erheblicher krimineller Energie vorgegangen wird. Diese Voraussetzungen dürften nur selten erfüllt sein.

In den meisten Kantonen sind zudem akademische Titel (z.B. lic. phil./Master of Science in Psychology, Dr. phil.) durch das kantonale Übertretungsstrafrecht oder andere Erlasse geschützt. Berufsbezeichnungen sind jedoch in der Regel nicht geschützt. Eine Ausnahme auf kantonaler Ebene besteht für den Anwaltsberuf. Das Anwaltsgesetz vom 23. Juni 2000<sup>14</sup> (BGFA) regelt in Artikel 11 die Berufsbezeichnung. Die Anwältin oder der Anwalt hat grundsätzlich jene Berufsbezeichnung zu verwenden, welche ihr oder ihm mit dem Anwaltspatent verliehen wird, oder eine gleichwertige Berufsbezeichnung des Kantons, in dessen Register sie eingetragen ist. Die Anmassung einer üblichen Berufsbezeichnung für die unabhängige anwaltliche Tätigkeit (Rechtsanwalt, Fürsprecher, Advokat, avocat, avvocato) ist denn auch kantonal regelmässig unter Strafe gestellt. Ein aktuelles Beispiel einer auf Bundesebene geschützten Berufsbezeichnung ist dasjenige des Patentanwalts: Mit der Verabschiedung des Patentanwaltsgesetzes (PatG)<sup>15</sup> am 20. März 2009 hat die Bundesversammlung den Schutz der Berufsbezeichnung Patentanwalt bzw. Patentanwältin beschlossen. Über den Bezeichnungsschutz sollen namentlich die fachliche Befähigung der Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer sichergestellt, Transparenz beim Dienstleistungsangebot geschaffen und Personen und Unternehmen vor unqualifizierter Beratung geschützt werden.

<sup>10</sup> SR 311.0

<sup>11</sup> SR 414.110

<sup>12</sup> SR 414.71

<sup>13</sup> SR 811.11

<sup>14</sup> SR 935.61

<sup>15</sup> BBI 2009 2013

## Leistungsabrechnung

Die psychotherapeutische Tätigkeit von Psychologinnen und Psychologen kann zurzeit nicht direkt zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden. Eine Verrechnung ist nur für die sogenannte delegierte Psychotherapie möglich: Ärztinnen und Ärzte mit der erforderlichen Qualifikation können Psychotherapien an bei ihnen angestellte Psychologinnen und Psychologen delegieren. Die delegierte Psychotherapie muss unter der Verantwortung und in den Räumlichkeiten des delegierenden Arztes stattfinden, der die Leistung gegenüber der OKP abrechnet. 2008 waren rund 2400 delegierende Ärztinnen und Ärzte gemeldet und die Kosten für delegierte Psychotherapie beliefen sich im 2007 auf 115 Millionen Franken<sup>16</sup>. Während bis 2007 Psychotherapie auch an ausführende Therapeuten und Therapeutinnen ohne Hochschulstudium in Psychologie delegiert werden konnte, gilt seit Inkrafttreten der neuen Vereinbarung über die Anerkennung von Sparten nach TARMED am 1. Januar 2008 auch für delegierte Psychotherapeuten und -therapeutinnen die Voraussetzung, dass sie nebst ihrer Weiterbildung in Psychotherapie ein Hochschulstudium in Psychologie abgeschlossen haben. Dieselbe Voraussetzung gilt für Psychotherapien zulasten der Invalidenversicherung (IV): Der Vertrag über die Durchführung von psychotherapeutischen Abklärungen und Behandlungen zulasten der IV mit den drei Berufsverbänden FSP, SBAP und SPV legt fest, dass nur Psychotherapeutinnen und -therapeuten mit einem Hochschulabschluss in Psychologie zulasten der IV tätig werden können. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) enthält die Liste der von der IV anerkannten psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten aktuell rund 2350 Einträge.

Nichtärztliche Psychotherapie wird heute somit zu einem guten Teil von den Klientinnen und Klienten selber oder über Zusatzversicherungen finanziert. Santésuisse, der Verband Schweizer Krankenversicherer, führt auf Basis der Angaben der Fachverbände eine Liste derjenigen nichtärztlichen Psychotherapeutinnen und -therapeuten, die Leistungen aus den Zusatzversicherungen erhalten können. 2006 befanden sich knapp 3000 Psychotherapeutinnen und -therapeuten auf dieser Liste<sup>17</sup>.

In den 1990er-Jahren wurde die Abrechnungsberechtigung der qualifizierten nicht-ärztlichen Psychotherapie zulasten der OKP eingefordert, welche nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994<sup>18</sup> über die Krankenversicherung (KVG) grundsätzlich möglich wäre. Die Erarbeitung einer entsprechenden Verordnung scheiterte jedoch, einerseits an befürchteten, erheblichen Kostenfolgen für die OKP und andererseits nicht zuletzt am Dissens der Beteiligten (konkurrierende Psychologie- und Psychotherapieverbände, Ärztevereinigung FMH und Krankenversicherer). Die Zulassung der nichtärztlichen, psychologischen Psychotherapie zur Abrechnungsberechtigung zulasten der OKP ist heute nicht vorgesehen.

<sup>16</sup> Angaben der Schweizerischen Ärztesgesellschaft für delegierte Psychotherapie, April 2009.

<sup>17</sup> Gerhard Kocher, Willy Oggier (Hrsg.), Gesundheitswesen Schweiz 2007–2009, Bern 2009.

<sup>18</sup> SR 832.10

### 1.1.3 **Regelungsbedarf**

Laut dem Nationalen Gesundheitsbericht von 2008<sup>19</sup> leidet in der Schweiz knapp die Hälfte der Bevölkerung mindestens einmal im Leben an einer psychischen Störung, die definierte diagnostische Kriterien erfüllt, das heisst über eine reine Befindlichkeitsstörung klar hinausgeht. Dies bedeute, so der Gesundheitsbericht, dass die Mehrheit der Menschen in der Schweiz im Lauf des Lebens tiefgreifendes psychisches Leiden an sich selbst oder im nahen Umfeld erlebt. Jedes Jahr erkranken etwa 25–30 Prozent der Bevölkerung erstmals oder erneut an einer psychischen Störung. Besonders häufig sind Depressionen, Angststörungen und Substanzabhängigkeiten.

Hinter diesen Zahlen stehen, so der Gesundheitsbericht weiter, krankheitswertige, aber teilweise relativ leichte und vorübergehende Störungen, die jedoch behandlungsbedürftig sind (Vermeidung von Chronifizierung). Bei geschätzten 10 Prozent der Bevölkerung muss laut dem Bericht jährlich von einer behandlungsbedürftigen psychischen Störung ausgegangen werden. Laut der Gesundheitsbefragung 2007 (SGB 2007)<sup>20</sup> waren im Erhebungsjahr 5,3 Prozent der Bevölkerung, das heisst fast 330 000 Personen, in den letzten 12 Monaten wegen eines psychischen Problems in Behandlung. Dies weist darauf hin, dass nur rund die Hälfte der Menschen mit psychischen Problemen deswegen eine Behandlung in Anspruch nimmt.

Psychische Störungen und Krankheiten können geheilt bzw. so gelindert werden, dass die betroffenen Menschen ein Leben ohne einschneidende Beeinträchtigung führen können. Sie können jedoch, insbesondere wenn sie nicht rechtzeitig adäquat behandelt werden, einen chronischen Verlauf nehmen. Ein chronischer Verlauf ist meist mit einschneidenden Funktionsbeeinträchtigungen und geringer Lebensqualität der Betroffenen sowie mit erheblichen Folgekosten für Wirtschaft (Produktivitätsverluste) und Gesellschaft in Form von Behandlungskosten und Berentung verbunden: Seit 1999 ist laut der IV-Statistik 2008<sup>21</sup> die Zahl der Berentungen aus psychischen Gründen um jährlich 6 Prozent gestiegen. Inzwischen werden fast 40 Prozent aller IV-Renten aufgrund psychischer Krankheiten bezogen.

Psychologinnen und Psychologen sind in steigendem Masse an der Behandlung und Betreuung psychisch beeinträchtigter und kranker Menschen in der Schweiz beteiligt: Neben ärztlichen Fachpersonen (Fachärztinnen und -ärzte für Psychiatrie und Psychotherapie, für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie) spielen Psychologinnen und Psychologen in der ambulanten und stationären therapeutischen Behandlung und Betreuung von Menschen mit psychischen Beschwerden bereits eine grosse Rolle. Im stationären Bereich (psychiatrische Institutionen) haben spezialisierte, vornehmlich klinische Psychologinnen und Psychologen zentrale Funktionen in der Diagnostik, Planung und Durchführung von psychologischen Interventionen, inklusive der Psychotherapie im engeren Sinn, inne. Im ambulanten Bereich gibt es neben knapp 2600 ärztlichen Psychotherapeutinnen und -therapeuten (Fachärzte Psychiatrie/Psychotherapie) in eigener Praxis<sup>22</sup> rund 3800 nichtärztliche, primär psychologische Psychotherapeutinnen und -therapeuten, die aufgrund einer kantonalen Berufsausübungsbewilligung<sup>23</sup> Psychotherapie frei praktizieren dürfen.

<sup>19</sup> Katharina Meyer (Hrsg.), Gesundheit in der Schweiz. Nationaler Gesundheitsbericht 2008, Bern 2009.

<sup>20</sup> Bundesamt für Statistik BFS: Schweizerische Gesundheitsbefragung 2007.

<sup>21</sup> Bundesamt für Sozialversicherung BSV: IV-Statistik 2008.

<sup>22</sup> Ärzteindex FMH.

<sup>23</sup> Vgl. Fussnote 5.

Die Anzahl nichtärztlicher Psychotherapeutinnen und -therapeuten hat in den letzten Jahren stärker zugenommen, als diejenige der Fachärzte Psychiatrie/Psychotherapie.<sup>24</sup> Die Gesundheitsbefragungen 1997, 2002 und 2007<sup>25</sup> zeigen, dass der Anteil der Personen, die sich aufgrund eines psychischen Problems bei einem Psychologen bzw. einer Psychologin behandeln lassen, stetig steigt: von 26,5 Prozent im Jahr 1997 auf 33,6 Prozent im 2007.

Während die Aus- und Weiterbildung sowie die Berufsausübung der ärztlichen Fachpersonen im Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006<sup>26</sup> (MedBG) geregelt sind, fehlt bis anhin eine entsprechende Bundesregelung für psychologische Fachpersonen. Bestimmungen über die nichtärztliche respektive psychologische Psychotherapie finden sich im Moment in den kantonalen Regelungen der Berufsausübung der nichtärztlichen Psychotherapeuten und -therapeutinnen, den Bestimmungen des TARMED über die delegierte Psychotherapie sowie im Vertrag über die Durchführung von psychotherapeutischen Abklärungen und Behandlungen zulasten der IV zwischen dem BSV und den Berufsverbänden FSP, SBAP und SPV. Insbesondere die kantonalen Regelungen sind teilweise unterschiedlich, mit dem Effekt, dass nichtärztliche, ambulante psychotherapeutische Leistungen nicht in allen Kantonen denselben Qualitätsanforderungen unterliegen. Da im Zuge der Revision des Binnenmarktgesetzes vom 6. Oktober 1995<sup>27</sup> (BGBM) der Grundsatz des freien Marktzugangs explizit auch für die Niederlassung in andern Kantonen verankert wurde, besteht zudem die Gefahr, dass die Voraussetzungen zur Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung sich auf dem Niveau der aktuell tiefsten kantonalen Anforderungen nivellieren.

Das Fehlen einer einheitlichen, transparenten Regelung der Psychologieberufe hat primär negative Folgen für diejenigen Menschen, die eine qualifizierte psychologische Dienstleistung auf dem Markt suchen. Dabei ist nicht nur an psychisch kranke oder beeinträchtigte, sondern auch an Menschen zu denken, die in psychisch belastenden Lebenssituationen (Paar-, Familien- oder Erziehungsprobleme, Arbeitsplatzverlust, Tod eines Angehörigen, lebensbedrohliche Krankheit etc.) vorübergehend Beratung und (therapeutische) Unterstützung suchen. Diese sehen sich einem unübersichtlichen Markt psychologischer Dienstleistungen ohne klare Qualitätslabel gegenüber. Heute besteht neben dem qualifizierten Angebot psychologischer respektive psychotherapeutischer Leistungen der qualifizierten Psychologinnen und Psychologen ein grosses, höchst intransparentes Angebot an sogenannten psychologischen Dienstleistungen von Personen ohne psychologische oder psychotherapeutische Aus- und Weiterbildung.

Da die Bezeichnung «Psychologe» oder «Psychologin» nicht geschützt ist, kann sie auch von Personen verwendet werden, die kein Psychologiestudium absolviert haben. Eine schnelle und eindeutige Unterscheidung von qualifizierten und unqualifizierten Anbietern psychologischer Dienstleistungen ist nicht möglich. Die Vielzahl von Abkürzungen und Fachtiteln, mit denen die Bezeichnungen Psychologin oder Psychotherapeut versehen werden (FSP, SBAP, SPV, SGGT, AAI usw.), führen ebenso wenig wie die akademischen Titel (lic.phil., FH, MSc, BSc, MAS, BA etc.) zu mehr Transparenz. Gerade Menschen in psychischen Ausnahmesituationen laufen

<sup>24</sup> Juergen Margraf, Kosten und Nutzen der Psychotherapie, Heidelberg 2009.

<sup>25</sup> BFS: SGB 2007.

<sup>26</sup> SR **811.11**

<sup>27</sup> SR **943.02**

Gefahr, an schlecht qualifizierte Anbieter zu geraten, da sie diese aufgrund des fehlenden Bezeichnungsschutzes nicht von qualifizierten psychologischen Fachpersonen unterscheiden können. Der Patienten- und der Konsumentenschutz sind im Bereich der psychischen Gesundheit somit nur ungenügend gewährleistet.

Auf Seiten der qualifizierten psychologischen Berufe behindert das Fehlen einer einheitlichen Regelung die Durchsetzung von einheitlichen und verbindlichen Qualitätsstandards. In den Kantonen führt die fehlende Bundesregelung zu einer uneinheitlichen Regelung der Berufsausübung bzw. der Bewilligungsvoraussetzungen.

Die für die Schweiz wichtigen Nachbarstaaten der Europäischen Union, Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich, verfügen schon heute über staatlich geschützte Psychologietitel und Psychologie- respektive Psychotherapiegesetze, welche die Verwendung von Titeln und Berufsbezeichnungen sowie die Berufsausübung zum Schutz der Bevölkerung regeln. Bereits im Jahr 2001 haben sich der Ständerat einstimmig und der Nationalrat in überwiegender Mehrheit für einen Titelschutz für Psychologinnen und Psychologen ausgesprochen (Überweisung der gleichlautenden Motionen Wicki und Triponez): Damit wollte das Parlament einerseits eine allfällige Diskriminierung der Schweizer Psychologinnen und Psychologen im Europäischen Raum verhindern. Andererseits sollte mit dem Titelschutz der Konsumentenschutz verbessert werden.

Zusammenfassend besteht im Bereich der Psychologieberufe ein klarer gesetzlicher Regelungsbedarf. Insbesondere sind der Gesundheits- und Konsumentenschutz in diesem Berufsfeld zu verbessern. Diese Verbesserung soll über aussagekräftige, geschützte Berufsbezeichnungen, die Einführung eidgenössischer Weiterbildungstitel sowie über die Regelung der Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsausübung der nichtärztlichen Psychotherapeutinnen und -therapeuten erreicht werden.

#### **1.1.4 Gesetzgebungsaufträge**

Bereits 1991 ersuchte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) den Bundesrat um die Regelung der nichtärztlichen Psychotherapie im Rahmen der Neuregelung der Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsausübung der Medizinalberufe.

1995 legte eine Expertenkommission des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) unter der Leitung von Prof. Thomas Fleiner einen Gesetzesentwurf für die Aus- und Weiterbildung der Medizinalberufe vor (VE MedBG), der auch die nichtärztliche Psychotherapie regelte.

Die mit Beschluss vom 15. Dezember 1997 vom Bundesrat eröffnete Vernehmlassung zum VE MedBG stiess gesamthaft auf ein positives Echo. Kritisch beurteilt wurde jedoch die Regelung der nichtärztlichen Psychotherapie im Medizinalberufegesetz. Insbesondere wurde von zahlreichen Stellungnehmenden abgelehnt, dass auch Absolventinnen und Absolventen anderer Studienrichtungen als der Medizin oder der Psychologie Zugang zur Weiterbildung in Psychotherapie erhalten sollten.

Aufgrund dieser Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Regelungen der nichtärztlichen Psychotherapie stellte das EDI dem Bundesrat am 17. Juli 1998 den Antrag, diesen Bereich aus dem künftigen Medizinalberufegesetz herauszulösen und, in Analogie zu den Gesetzgebungen in anderen Ländern, ein separates Gesetz über die nichtärztliche respektive die psychologische Psychotherapie zu erarbeiten.



Berufsausübung vor. Sämtliche Psychologieberufe im Gesundheitswesen oder, alternativ, acht Fachgebiete sollten dem Weiterbildungsobligatorium und der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde die Frage, ob überhaupt ein Psychologieberufegesetz zu schaffen sei, noch einmal grundsätzlich gestellt. Geprüft wurde insbesondere eine Lösungsvariante, welche die Vereinheitlichung der kantonalen Regelungen der Berufsausübung der nichtärztlichen Psychotherapeuten sowie die Selbstregulierung des Weiterbildungsmarktes durch die Berufs- und Fachverbände vorsah. Da diese Variante aber weder den notwendigen Gesundheits- sowie Konsumentenschutz zu gewährleisten vermag, noch den Intentionen der Motionäre entspricht, wurde sie nicht weiter verfolgt.

## **1.2.1 Standpunkte und Stellungnahmen im vorparlamentarischen Verfahren**

### **1.2.1.1 Vernehmlassung**

Der Bundesrat gab am 22. Juni 2005 den VE PsyG in die Vernehmlassung. Diese dauerte bis zum 31. Oktober 2005.

Die Reaktionen auf den Vorentwurf waren im Grundsatz positiv: Er wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich unterstützt. Zentral und unbestritten waren insbesondere ein Titelschutz an sich, der Gesundheitsschutz und der Schutz vor Täuschung und Irreführung. Begrüsst wurde weiter auch die angestrebte Sicherung und Verbesserung der Qualität psychologischer Dienstleistungen (im Geltungsbereich) durch die im Gesetz gestellten Anforderungen an Aus- und Weiterbildung und das Akkreditierungsverfahren.

Als Schwachpunkte des Vorentwurfs bezeichnen die Vernehmlassenden hauptsächlich den Geltungsbereich, der in Varianten vorgelegt wurde, sowie die von der Mehrheit als zu large kritisierten Übergangsbestimmungen.

Die Mehrheit der Psychologieverbände sehen ihre Erwartungen in vielen Punkten erfüllt. Allerdings wünschen sie gemeinsam mit einem Kanton, drei Hochschulen sowie anderen Verbänden drei Hauptkorrekturen: Dem Geltungsbereich sollen alle qualifizierten psychologischen Tätigkeiten unterstellt werden, eine Überprüfung der Hochschulausbildungen als Qualifikation zur Berufsausübung und als Voraussetzung für die Weiterbildung wird als notwendig erachtet und die Übergangsbestimmungen sollen weniger weit gefasst werden.

*Geltungsbereich:* Eine Mehrheit spricht sich für einen umfassenderen Geltungsbereich ohne abschliessende Aufzählung einzelner Fachgebiete aus. Der im Zweckartikel verwendete Begriff «Psychologieberufe im Gesundheitswesen» hat zu zahlreichen Neuformulierungsvorschlägen motiviert. Für eine Mehrzahl ist nicht klar, welche Psychologieberufe dem Gesundheitswesen zuzuordnen sind. Unterschiedliche Meinungen bestehen auch darüber, welche Psychologieberufe eines besonderen Schutzes bedürfen. So wird vor allem die Aufzählung gemäss der Variante zu Artikel 2 als willkürlich empfunden. Die meisten Stellungnehmenden würden dementsprechend den Geltungsbereich auf «alle psychologischen Tätigkeiten» ausdehnen.

*Titelschutz:* Die Einführung eines Titelschutzes an sich wird mehrheitlich gutgeheissen. Die Meinungen über die Ausgestaltung des Titelschutzes divergieren jedoch erheblich. Weiter wird die Regelung zur Verwendung der Adjektive «psychologisch» und «psychotherapeutisch» von mehreren Stellungnehmenden als unverhältnismässig bezeichnet.

Die klare Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst einen ausgedehnten Titelschutz, analog dem ausgedehnten Geltungsbereich. ZH, TG, SUK, KFH und FHNW würden den Titelschutz auch auf den Bachelor-Titel ausdehnen (berufsqualifizierender Bachelorabschluss). Einzelne möchten dagegen nicht generell den Titel des Psychologen bzw. der Psychologin schützen, sondern sich auf die Aufzählung von einigen Psychologieberufen analog dem engeren Geltungsbereich beschränken.

*Aus- und Weiterbildung:* Die öffentlichen Ausbildungsinstitutionen begrüssen das Gesetz mehrheitlich. Allgemein wird von dieser Seite befürwortet, dass die dem Gesetz unterstehenden Berufe einen anerkannten Hochschulabschluss (auf Masterstufe) einer Universität oder Fachhochschule in Psychologie sowie in qualifizierten Berufsfeldern zusätzlich eine spezialisierende Weiterbildung erfordern.

Einige private Ausbildungsinstitutionen fühlen sich gegenüber den staatlichen benachteiligt, vor allem durch die vorgesehenen Regelungen im Artikel zum Titelschutz sowie des Zugangs zu den spezialisierenden Weiterbildungen in Psychotherapie. Einige ihrer Vertreter kritisieren die hohe Regelungsdichte, wodurch der freie Wettbewerb zu stark eingeschränkt und eine flexible Anpassung der Weiterbildungsangebote an neue Anforderungen des Marktes behindert werde.

Von kantonaler Seite wie auch seitens der Ausbildungsinstitutionen werden die Zielvorgaben für Aus- und Weiterbildung mehrfach als zu dicht bezeichnet. Man möchte eine Überreglementierung vermeiden. Von zwei Kantonen wird zudem ein Eingriff in ihre Autonomie festgestellt und vor allem seitens der Vertreter der Fachhochschulen wird eine Überschneidung mit dem Fachhochschulgesetz festgestellt. Die SUK empfiehlt, die Bestimmungen zur Hochschulausbildung im Hinblick auf die Hochschullandschaft 2008 auf das Wesentliche zu beschränken.

*Psychotherapie:* Ein Kanton, die FSP und einzelne ihrer Gliedverbände bemängeln, dass der Gesetzesentwurf Psychotherapie und die anderen Psychologieberufe zu ungleich behandle. So sei die explizite Nennung der Psychotherapie an manchen Stellen zu überarbeiten. Andere Stellungnehmende weisen dagegen auf den Spezialfall der Psychotherapie hin, welcher unter anderem durch die Vielfalt und Interdisziplinarität, mit eigenen theoretisch-konzeptionellen Zugängen und der im Vergleich mit anderen Psychologieberufen insgesamt höheren Gesundheitsrelevanz begründet wird. Die Charta und mehrere ihrer Gliedverbände fordern den Zugang zur Weiterbildung in Psychotherapie auch für Inhaberinnen und Inhaber anderer als psychologischer Hochschulabschlüsse. Diese Stellungnehmenden kritisieren, dass die sogenannte «Fensterlösung» im Laufe der Gesetzesarbeiten fallen gelassen wurde: Diese hätte auch Absolventinnen und Absolventen anderer, sogenannt psychologienaher Studiengänge (Geistes- und Sozialwissenschaften) ermöglicht, über Zusatzausbildungen oder erleichterten Zugang zum Masterstudium in Psychologie Zugang zu den entsprechenden Weiterbildungsgängen zu erhalten.

*Akkreditierung:* Grundsätzlich wird das Akkreditierungsverfahren, d.h. die Überprüfung der Qualität von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen der Weiterbildungsgänge, begrüsst. Als kritische Punkte wurden von Einigen der zusätzliche administrative und finanzielle Aufwand sowie die Komplexität des Verfahrens genannt.

Insbesondere private Weiterbildungsanbieter befürchten eine zu starke Selektion der Anbieter. Mehrfach wurde auch auf die Gefahr von Doppelspurigkeiten in der Akkreditierung hingewiesen. So solle sich die Regelung der Akkreditierung auf das Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999<sup>28</sup> (UFG) und auf die «Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area»<sup>29</sup> (Bergen 2005) stützen.

*Übergangsbestimmungen:* Alle Vernehmlassungsteilnehmer, die sich zu den Übergangsbestimmungen äussern, empfehlen diese zu überarbeiten. Die grosse Mehrheit will restriktivere Bestimmungen. Allgemein herrscht die Meinung vor, dass der Konsumentenschutz durch die vorgesehenen Übergangsbestimmungen nicht garantiert sei. Die Überarbeitungsvorschläge würden eine bestimmte Beraufsausübungsdauer meist ausser acht lassen und für Personen, welche die Anforderungen nicht erfüllen, eine Nachqualifikation verlangen. Ausgenommen wären Träger von kantonalen Berufsausübungsbewilligungen.

### 1.2.1.2 Hearing

Entsprechend dem Bundesratsauftrag vom 18. April 2007 wurde der VE PsyG nach Massgabe der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet und am 26. Februar 2009 den interessierten Kreisen an einem Hearing vorgestellt. Die interessierten Kreise sollten die Möglichkeit haben, sich über den aktuellen Stand der Arbeiten zu informieren, Fragen zu stellen und zur Klärung letzter Aspekte des Entwurfes beizutragen. Anlässlich des gut besuchten Hearings wurden die Grundzüge des erarbeiteten Gesetzesentwurfes erläutert. Die grosse Mehrheit der Reaktionen auf den überarbeiteten Gesetzesentwurf ist positiv ausgefallen. Die Rückmeldungen zu den einzelnen Punkten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

*Geltungsbereich:* Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf alle Psychologen und Psychologinnen wird begrüsst.

*Hochschulausbildung:* Der Verzicht auf die Definition und Auflistung von Ausbildungszielen im Gesetz wird begrüsst.

*Weiterbildung – Akkreditierung, Titel und Zulassung:* Unbestritten sind die Akkreditierung der Weiterbildungen in bestimmten unmittelbar gesundheitsrelevanten Fachgebieten und, darauf basierend, die Schaffung eidgenössischer Weiterbildungstitel. Für die grosse Mehrheit unbestritten ist die Voraussetzung eines Master- oder gleichwertigen Hochschulabschlusses in Psychologie für die Zulassung zur akkreditierten Weiterbildung in allen nach vorliegendem Gesetz geregelten Fachgebieten. Eine Minderheit (Charta, SPV) fordert die Zulassung zur akkreditierten Weiterbildung in Psychotherapie auch für Absolventen und Absolventinnen anderer, psychologienaher Studiengänge.

*Berufsausübung:* Mehrere Teilnehmende bedauern, dass die Berufsausübung der Psychologen und Psychologinnen nicht mehr geregelt wird. Der Vernehmlassungsentwurf sah einen Master bzw. ein Lizentiat in Psychologie als Voraussetzung für die Ausübung jeglicher Psychologieberufe vor. Dagegen ist die Bewilligungspflicht für die privatwirtschaftliche, fachlich selbstständige Ausübung der Psychotherapie

<sup>28</sup> SR 414.20

<sup>29</sup> [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050221\\_ENQA\\_report.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050221_ENQA_report.pdf)

unbestritten. Einzelne Teilnehmende fordern eine analoge Bewilligungspflicht auch für die klinische-, Neuro-, Rehabilitations- und Rechtspsychologie.

*Bezeichnungsschutz:* Der allgemeine Bezeichnungsschutz für Psychologen und Psychologinnen wird allseits begrüsst. Es sollen nur Inhaberinnen und Inhaber eines Master- oder gleichwertigen Hochschulabschlusses in Psychologie die geschützte Bezeichnung verwenden dürfen.

*Register* für privatwirtschaftlich, in eigener fachlicher Verantwortung tätige Psychotherapeutinnen und -therapeuten: Zum Register sind keine negativen Stellungnahmen eingegangen.

*Übergangsbestimmungen:* Diese werden als im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf wesentlich verbessert beurteilt. Unbestritten ist, dass der Bezeichnungsschutz für Psychologinnen und Psychologen ohne Übergangsfrist in Kraft treten soll.

## 1.2.2 **Offen gebliebene strittige Punkte**

Die Einschränkung der Zulassung zu den akkreditierten Weiterbildungsgängen in Psychotherapie auf Inhaberinnen und Inhaber eines Master-, Lizentiats- oder Diplomabschlusses in Psychologie ist der zentrale, strittige Punkt der vorgesehenen Regelung.

Seit Beginn der Arbeiten am Psychologieberufegesetz setzen sich die Charta und ihre Gliedverbände für einen offenen Zugang zur Weiterbildung in Psychotherapie ein. Der erste Vorentwurf PsyG trug diesem Anliegen Rechnung und sah für den Zugang zur akkreditierten Weiterbildung in Psychotherapie die sogenannte «Fensterlösung» vor: Diese hätte auch Absolventinnen und Absolventen anderer, sogenannte psychologie-naher Studiengänge (Geistes- und Sozialwissenschaften), über Zusatzausbildungen oder den erleichterten Übertritt ins Masterstudium in Psychologie, den Zugang zu den akkreditierten Weiterbildungsgängen ermöglicht. Dabei wäre der Bund dafür zuständig gewesen, für die Einrichtung der entsprechenden Zusatzausbildungen zu sorgen, sollten die Hochschulen diese nicht aus eigener Initiative anbieten. Die Fensterlösung wurde im Zuge der Gesetzgebungsarbeiten aus folgenden Gründen fallengelassen:

Der Bund hat verfassungsrechtlich keine Kompetenz, die Einrichtung von Aus- oder Weiterbildungsgängen an den kantonalen Hochschulen zu verordnen. Ebenso wenig liegt es in seiner Kompetenz, die Eintritte in die Masterstufen dieser Hochschulen zu regeln. Ein entsprechendes Mandat hätte der Bund an die Eidgenössischen Technischen Hochschulen oder aber einen privaten Träger erteilen können mit der Konsequenz, dass er eine zu den kantonalen Hochschulen parallele Ausbildungsstruktur mit eigenem Finanzierungsbedarf geschaffen hätte.

Nach Massgabe der Charta und ihrer Mitglieder ist die Psychotherapie eine eigenständige Wissenschaft. Weder Medizin noch Psychologie werden als Grundlagenwissenschaft verstanden, sondern vielmehr als eine von vielen Wurzeln neben Philosophie, Soziologie, Pädagogik, Theologie und anderen. Dieses Verständnis der Grundlagen der Psychotherapie konnte sich in der Schweiz und im umliegenden Europa nicht durchsetzen. Psychotherapie als eigenständige Wissenschaft, mit anerkannten Aus- und Weiterbildungsgängen hat sich an den Hochschulen bisher nicht etablieren lassen. Vielmehr hat sich ein System mit psychologischer oder

medizinischer Grundausbildung an den Hochschulen und postgradualer psychotherapeutischer Weiterbildung in- und ausserhalb der Hochschulen etabliert.

### 1.3 Die beantragte Neuregelung

Ziel des vorliegenden Psychologieberufegesetzes ist es, den Schutz der (psychischen) Gesundheit zu verbessern und Menschen, die persönliche psychologische Dienstleistungen in Anspruch nehmen, vor Täuschung zu schützen.

Zu diesem Zweck führt das vorliegende Gesetz geschützte, klare Berufsbezeichnungen ein, schafft mit eidgenössischen Weiterbildungstiteln ein verlässliches Qualitätslabel in für die Gesundheit speziell relevanten Fachgebieten und sichert mit der Regelung der Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsausübung der psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten einen gleichmässig hohen Standard im therapeutischen Bereich.

Mit dem Schutz der Berufsbezeichnung «Psychologe» respektive «Psychologin» wird Transparenz auf dem unübersichtlichen Markt psychologischer Dienstleistungen geschaffen und die fachliche Qualität psychologischer Dienstleistungen gewährleistet. Nur wer die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt, nämlich einen Master-, Lizentiats- oder Diplomabschluss in Psychologie besitzt, ist berechtigt, sich als «Psychologin» bzw. «Psychologe» zu bezeichnen.

Mit eidgenössischen Weiterbildungstiteln wird ein neues Qualitätslabel eingeführt: Eidgenössische Weiterbildungstitel können in den aus gesundheitspolitischer Sicht speziell relevanten Fachgebieten Psychotherapie, Neuropsychologie, klinische Psychologie sowie Kinder- und Jugendpsychologie erworben werden. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Weiterbildungsgänge akkreditiert wurden. In den genannten vier Fachrichtungen stehen regelmässig – in unterschiedlicher Ausprägung – die persönliche Beratung, Abklärung, Behandlung oder (vorübergehende) therapeutische Begleitung von Menschen mit psychischen Problemen und Krankheiten oder in psychisch belastenden Lebenssituationen im Vordergrund.

Mit dem Instrument der Akkreditierung wird die Qualität dieser Weiterbildungen überprüft. Um künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen, erhält der Bundesrat die Kompetenz, für weitere gesundheitsrelevante Fachgebiete der Psychologie eidgenössische Weiterbildungstitel vorzusehen.

Zu akkreditierten Weiterbildungen wird nur zugelassen, wer einen Master-, Lizentiats- oder Diplomabschluss in Psychologie besitzt. Der Zugang zu den Weiterbildungsgängen in Psychotherapie setzt ausserdem zusätzlich eine genügende Studienleistung in klinischer Psychologie und Psychopathologie voraus. Den in der Regel stark an bestimmten Therapiephilosophien und -verfahren orientierten Psychotherapieweiterbildungen soll eine breite, wissenschaftlich fundierte Ausbildung in allgemein-psychologischen (z.B. Wahrnehmung, Emotion, Motivation, biologische und neurologische Grundlagen etc.) und klinisch-psychologischen Inhalten (z.B. Erklärungsansätze und Modelle der Entstehung und Veränderung psychischer Störungen und Krankheiten, klinische Diagnostik, diagnostische und therapeutische Gesprächsführung, Psychotherapieforschung etc.) vorausgehen. Die psychologische Grundausbildung soll evidenzbasiert sein und die angehenden Psychotherapeutinnen und -therapeuten befähigen, wissenschaftliche Erkenntnisse und Forschungsergebnisse in die therapeutische Praxis zu integrieren.

Im Bereich der Psychotherapie ist zum Schutz des Publikums vor unqualifizierten Anbietern ein in der Schweiz einheitlich geltendes Bewilligungssystem mit Berufspflichten und Aufsicht vorgesehen. Die Aufsicht wird von den Kantonen wahrgenommen. Psychotherapie in eigener fachlicher Verantwortung privatwirtschaftlich ausüben darf nur, wer eine akkreditierte psychotherapeutische Weiterbildung absolviert hat. Bei Verletzung der Berufspflichten, anderer Vorschriften des Gesetzes oder von Ausführungsbestimmungen können die kantonalen Aufsichtsbehörden Disziplinar massnahmen verhängen.

Für die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen und Weiterbildungstiteln, für Aufgaben im Zusammenhang mit der Akkreditierung der Weiterbildungsgänge sowie für weitere Beratungsaufgaben (z.B. Festlegung der Berufsbezeichnungen) wird eine ausserparlamentarische Kommission (Psychologieberufe-kommission) eingesetzt. Damit wird sichergestellt, dass dem Bund die notwendigen Fachkenntnisse im neuen Aufgabengebiet dauerhaft und kostengünstig zur Verfügung stehen.

Ein vom EDI geführtes Register der privatwirtschaftlich und in eigener fachlicher Verantwortung tätigen Psychotherapeutinnen und -therapeuten und der Inhaberinnen und Inhaber eidgenössischer und anerkannter ausländischer Weiterbildungstitel dient der Information von Klientinnen und Klienten bzw. Patientinnen und Patienten und schafft damit Transparenz.

Der Gesetzesentwurf sieht ein Berufsgeheimnis vor: Psychologinnen und Psychologen sind zur Verschwiegenheit über alles verpflichtet, was ihnen infolge ihres Berufes anvertraut worden ist oder was sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben.

Strafbestimmungen sanktionieren die Verwendung von Berufsbezeichnungen oder Weiterbildungstiteln ohne entsprechende Abschlüsse oder Titel.

Personen, die vor dem Inkrafttreten des Psychologieberufegesetzes bereits im Besitz einer kantonalen Berufsausübungsbewilligung als Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten waren, wird im Rahmen der Übergangsbestimmungen Rechnung getragen. Weiter ist eine provisorische Akkreditierung von Weiterbildungsgängen in Psychotherapie vorgesehen: die in provisorisch akkreditierten Weiterbildungsgängen erworbenen Titel gelten als eidgenössisch.

## **1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Die beantragte Neuregelung ist durch ein zulässiges und überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt: Sie sichert den notwendigen Gesundheits- und Täuschungsschutz im Bereich der psychologischen Dienstleistungen, der heute nur ungenügend gegeben ist (vgl. Ziff. 1.1.3). Die vorgesehene Regelung entspricht den diesbezüglichen Gesetzgebungsaufträgen (vgl. Ziff. 1.1.4), ohne für den Gesundheits- und Täuschungsschutz unnötige Regulierungen vorzuschlagen und damit unverhältnismässige Eingriffswirkungen zu entfalten:

Für die Verbesserung des Gesundheitsschutzes sorgt in erster Linie die Regelung der Aus- und Weiterbildung sowie der Berufsausübung der psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Die Vereinheitlichung der Berufsausübungsbestimmungen auf Bundesebene und deren Festlegung auf hohem Niveau sorgen für eine gesamtschweizerisch gleichmässige, hohe Qualität im therapeutischen Bereich.

Die Qualität der Weiterbildungen in Psychotherapie und anderen, aus gesundheitspolitischer Sicht speziell relevanten Fachgebieten der Psychologie wird über die Akkreditierung der Weiterbildungsgänge sichergestellt. Mit eidgenössischen Weiterbildungstiteln wird in diesen Fachgebieten zudem ein neues Qualitätslabel eingeführt, welches nur ausgewiesene Fachleute tragen dürfen.

Für die Sicherstellung eines effektiven Täuschungsschutzes sorgt der vorgesehene Bezeichnungsschutz: Dadurch werden Konsumentinnen und Konsumenten in die Lage versetzt, schnell und eindeutig zwischen qualifizierten und unqualifizierten Anbietern psychologischer Dienstleistungen zu unterscheiden. Ungenügend qualifizierte Anbieter werden ihre Dienstleistungen nicht mehr zu gleichen Bedingungen am Markt anbieten können, wie die qualifizierten Fachpersonen. Damit schafft das Gesetz Transparenz auf dem bisher intransparenten Markt für psychologische Dienstleistungen.

Das vorgeschlagene Gesetz vermeidet weitere Regulierungen der Psychologieberufe, welche für die Sicherstellung des Gesundheits- und Täuschungsschutzes nicht notwendig sind und ist in Bezug auf seine Eingriffswirkungen verhältnismässig:

Der Gesetzesentwurf greift nicht in die Autonomie der Hochschulen in Lehre und Forschung im breiten wissenschaftlichen Feld der Psychologie ein. Ebenso wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit darauf verzichtet, jegliche Ausübung einer psychologischen Tätigkeit zu regeln. Die Regelung der Berufsausübung ist einzig für den Heilberuf der Psychotherapie vorgesehen.

Nur im Berufsfeld der Psychotherapie sind die Akkreditierung der Weiterbildungsgänge und der Erwerb eines eidgenössischen Titels Voraussetzung für die privatwirtschaftliche Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung. In allen anderen Fachgebieten der Psychologie bleiben die Akkreditierung der Weiterbildungen bzw. der Erwerb von eidgenössischen Titeln dem Interesse der betreffenden Weiterbildungsorganisationen bzw. der Psychologinnen und Psychologen überlassen.

Mit dem Schutz von Berufsbezeichnungen und Weiterbildungstiteln greift das Psychologieberufegesetz nur soweit in die Wirtschaftsfreiheit ein, wie es zur Erfüllung des Gesetzeszwecks notwendig ist: Auf eine allgemeine Bewilligungspflicht oder Tätigkeitsverbote wird verzichtet. Der Gesetzesentwurf führt denn auch nicht zu einer unverhältnismässigen Marktabschottung: Anbieterinnen und Anbieter von psychologischen Dienstleistungen, welche die Voraussetzungen für die Verwendung einer geschützten Berufsbezeichnung nicht erfüllen, können ihre Tätigkeit weiterhin ausüben. Sie dürfen dies nur nicht unter Verwendung einer geschützten Berufsbezeichnung tun. Lediglich die privatwirtschaftliche psychotherapeutische Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung darf nur von Personen ausgeübt werden, die über einen eidgenössischen Weiterbildungstitel in Psychotherapie sowie eine Berufsausübungsbewilligung verfügen.

## **1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Der Gesetzesentwurf schafft neue Aufgaben im Bereich der Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen und Weiterbildungstiteln. Diese Aufgaben werden von einer Psychologieberufekommission übernommen. Für die Finanzierung der Kommission sind zusätzliche Mittel notwendig.

Neue Aufgaben entstehen weiter mit der Akkreditierung der Weiterbildungsgänge. Diese Aufgaben werden einerseits vom EDI (Akkreditierungsinstanz) sowie von einem durch den Bundesrat zu bestimmenden Akkreditierungsorgan wahrgenommen. Der Aufwand, der diesen Institutionen erwächst, soll in erster Linie durch Gebühren zulasten der gesuchstellenden Weiterbildungsorganisationen finanziert werden.

Zusätzlich entstehen neue Aufgaben mit der Führung des Registers über Inhaberinnen und Inhaber von eidgenössischen Weiterbildungstiteln und Personen, die Psychotherapie privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausüben. Die zusätzlichen Aufwendungen für die Realisierung dieses Registers sind geringfügig, indem eine Integration in das bereits bestehende Medizinalberuferegister vorgesehen ist.

## **1.6                    Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht**

### **1.6.1                 Rechtsvergleich**

Im Folgenden werden die Regelungen betreffend Psychologinnen und Psychologen sowie psychologische Psychotherapeutinnen und -therapeuten von Deutschland, England, Österreich, Frankreich und Italien kurz dargestellt<sup>30</sup>.

In *Deutschland* ist die Berufsbezeichnung Psychologin/Psychologe geschützt und die unrechtmäßige Verwendung dieser Bezeichnung strafbar.

Wer in Deutschland die heilkundliche Psychotherapie unter der Berufsbezeichnung «Psychologische Psychotherapeutin» oder «psychologischer Psychotherapeut» oder die heilkundliche Jugendpsychotherapie unter der Berufsbezeichnung «Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut» ausüben will, bedarf einer Approbation gemäss Psychotherapeutengesetz. Die Approbation erhält nur, wer eine Psychotherapieausbildung nach dem Psychotherapeutengesetz abgeschlossen hat. Als Grundausbildung wird für die Psychotherapie von Erwachsenen ein Hochschulstudium in Psychologie vorausgesetzt, während zur Kinder- und Jugendlichenpsychotherapie auch Absolventen anderer Studiengänge, wie z.B. der Heilpädagogik, Zugang haben. Die Psychotherapieausbildung umfasst neben der umfangreichen Theorieausbildung auch Selbsterfahrung, die Arbeit als Psychotherapeut in Kliniken und Institutionen, eine Mindestanzahl von abgeschlossenen und überwachten Therapien und ständige Supervision durch erfahrene Lehrtherapeuten (Dauer: 3 bis 5 Jahre). Die Bezeichnung «Psychotherapeutin» oder «Psychotherapeut» darf nur von Ärztinnen und Ärzten, Psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten sowie von Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeutinnen und -therapeuten geführt werden. Personen mit einer anderweitigen Ausbildung, die im Bereich der Psychotherapie tätig sein wollen, müssen ihre Berufsbezeichnung entsprechend klar abgrenzen.

In *England* kann sich jedermann Psychologin/Psychologe oder Psychotherapeutin/Psychotherapeut nennen. Zurzeit gibt es in England keine gesetzlichen Regelungen, welche Anforderungen an die Führung dieser Bezeichnungen oder an die Aus- und Weiterbildungen in diesen Berufen festlegen. Viele Arbeitgeber setzen als

<sup>30</sup> Grundlage für die folgenden Ausführungen bildet ein Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (ISDC) vom 7. Oktober 2008.

Einstellungskriterium jedoch voraus, dass Psychologinnen bzw. Psychologen als «Chartered Psychologist» bei der British Psychological Society (BPS) registriert sind. Die einschlägigen Statuten der BPS legen als Voraussetzungen für die Registrierung als reguläres Mitglied ein Hochschulstudium in Psychologie, eine postgraduale Weiterbildung in mindestens einem psychologischen Fachgebiet sowie praktische Erfahrung voraus. Seit Anfang März 2009 ist im britischen und schottischen Parlament eine Gesetzesvorlage hängig, welche vorsieht, dass die bisher freiwilligen Register der Psychologie-Dachorganisationen in das offizielle Register des «Health Professions Council» überführt werden, in dem auch schon Fachpersonen anderer Berufe des Gesundheitssektors registriert sind. Das Register ist öffentlich zugänglich.

Die selbstständige Ausübung der Psychotherapie ist in *Österreich* erst nach einer allgemeinen (psychotherapeutisches Propädeutikum) und einer besonderen (psychotherapeutisches Fachspezifikum) Ausbildung möglich. Für die dauernde Berufszulassung bedarf es neben eines entsprechenden Diploms noch der Handlungsfähigkeit, der gesundheitlichen Eignung, der Vollendung des 28. Lebensjahres, des Eintrages in die Psychotherapeutenliste und der zur Erfüllung der Berufspflichten erforderlichen Vertrauenswürdigkeit.

Als Besonderheit im Rahmen europäischer Berufsregelungen gilt das Psychologengesetz, das nur die Ausbildung und Berufsausübung der klinischen- und der Gesundheitspsychologen regelt. Voraussetzung zur Niederlassung als Psychologin oder Psychologe in Österreich ist zunächst das Diplom (Studium der Psychologie an einer Hochschule), mit welchem die Ausbildung zum klinischen Psychologen oder zum Gesundheitspsychologen mit Erfolg abgeschlossen wurde. Zudem muss die Handlungsfähigkeit vorliegen, die gesundheitliche Eignung sowie die Vertrauenswürdigkeit nachgewiesen und der Eintrag in die Liste der klinischen Psychologen und Gesundheitspsychologen erfolgt sein.

Staatsangehörige aus EWR-Staaten oder der Schweiz, die Dienstleistungen im Bereich Psychotherapie in Österreich erbringen wollen, müssen ihre geplante Tätigkeit vor deren Aufnahme melden und ihre Qualifikationen nachweisen. Deren Gleichwertigkeit wird vor Aufnahme der Berufstätigkeit geprüft. Ist die Gleichwertigkeit der Qualifikationen nicht gegeben, sind Ausgleichsmaßnahmen zu absolvieren.

Psychologe und Psychotherapeut sind in *Frankreich* keine geregelten Berufe im engeren Sinn, aber die Verwendung dieser Bezeichnungen ist geregelt. Als Psychologin oder Psychologe kann sich bezeichnen, wer ein Diplom, Zertifikat oder einen Titel einer universitären Ausbildung in Psychologie besitzt, welche in einem staatlichen Dekret aufgelistet sind. Dasselbe Recht haben Personen, welche ein als gleichwertig anerkanntes Diplom in Psychologie besitzen. Personen, welche sich als Psychologen bezeichnen können, werden in einem staatlichen Register eingetragen.

Als Psychotherapeutin bzw. Psychotherapeut können sich lediglich Personen bezeichnen, welche im nationalen Psychotherapeutenregister eingetragen sind. Eingetragen werden können Personen, welche ein Doktorat in Medizin besitzen und Psychologinnen und Psychologen, welche die staatlich festgelegten Voraussetzungen erfüllen, insbesondere müssen sie eine theoretische und praktische Ausbildung in klinischer Psychopathologie absolviert haben.

In *Italien* ist der Beruf des Psychologen ein geregelter Beruf. Wer als Psychologin oder Psychologe tätig sein möchte, muss einerseits ihre bzw. seine Qualifikation in Form eines Diploms oder Titels nachweisen. Zudem muss sie oder er die Staatsangehörigkeit dokumentieren und sich allenfalls über die berufliche Erfahrung ausweisen.

Dementsprechend gelten für ausländische Titel in Psychologie die EG-Richtlinien sowie das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der EG und der Schweiz, so dass die Schweizerinnen und Schweizer eine den Staatsangehörigen der EG analoge Behandlung in Italien geniessen.

In Italien ist nicht der Titel «Psychotherapeut» als solcher geschützt, sondern die Ausübung der Psychotherapie als Tätigkeit ist bestimmten Anforderungen unterworfen. Diese sind im gleichen Erlass wie der Berufsstand der Psychologen geregelt. Danach kann in Italien die Tätigkeit als Psychotherapeut ausüben, wer neben dem Hochschulabschluss in Psychologie oder Medizin eine mindestens vierjährige spezifische Weiterbildung in Psychotherapie absolviert hat. Dabei ist den psychologischen Psychotherapeuten jegliche den Medizinem vorbehaltene Tätigkeit untersagt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im umliegenden Europa der Regelungstrend in Richtung einer Reglementierung der Psychologieberufe geht. Grundlage der entsprechenden Regelungen bilden zumeist ein Hochschulstudium in Psychologie (Universität oder Fachhochschule) sowie eine spezialisierte Weiterbildung in einem psychologischen Fachgebiet. Insbesondere die psychologische Psychotherapie wird umfassend geregelt.

## **1.6.2 Die Lösung im Verhältnis zum europäischen Recht**

### **Grundsätzliche Vorgaben des Abkommens über die Freizügigkeit**

Mit dem Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999<sup>31</sup> 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 Freizügigkeitsabkommen enthält u.a. Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Selbstständigerwerbenden sowie über Erleichterungen der personenbezogenen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Diese für die Schweiz verbindlichen 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 Vertrags-

<sup>31</sup> SR 0.142.112.681

parteien, sich in einen anderen Vertragsstaat zu begeben, um dort eine selbstständige 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 Regelungen, die auf dem Gebiet der Personenfreizügigkeit nach der Staatsangehörigkeit unterscheiden.

### **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 gewährleistet 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 einzelne Berufe (z.B. Ärztinnen und Ärzte, Zahn-, Tierärztinnen und -ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Hebammen und Entbindungspfleger) gibt es sogenannte sektorielle Richtlinien, welche die quasi automatische Anerkennung von Abschlüssen vorsehen, die in abschliessenden Listen aufgezählt werden.

Für die Psychologieberufe fehlt eine sektorale EG-Richtlinie.

Für die nicht durch sektorielle EG-Richtlinien erfassten Berufe gelten zurzeit (nur) für die Schweiz noch die Richtlinien 89/48/EWG<sup>32</sup>. und 92/51/EWG<sup>33</sup> Diese Richtlinie enthält eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Abschlüsse, die eine mindestens dreijährige Ausbildung voraussetzen. Sie geht davon aus, dass die Ausbildung in den Vertragsstaaten sowie die von ihnen anerkannten Drittstaatsdiplome grundsätzlich gleichwertig sind. 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 den Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG erfolgt allerdings – im Gegensatz zu den sektoralen Richtlinien – nicht automatisch. Es besteht vielmehr 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 ein Anpassungslehrgang bzw. eine Eignungsprüfung.

Für die Berufsqualifikationen von Psychologinnen und Psychologen bzw. nichtärztlichen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten folgt dementsprechend, dass Qualifikationen, welche ihnen in ihrem Herkunftsstaat das Recht zur Berufsausübung geben, von den Vertragsstaaten grundsätzlich als gleichwertig anzuerkennen sind. Bestehen jedoch wesentliche Unterschiede betreffend die Dauer oder den Inhalt der Aus- bzw. Weiterbildung, so können die Vertragsstaaten die erwähnten Ausgleichsmassnahmen verlangen.

Die Richtlinie 89/48/EWG wurde in der Fassung der Richtlinie 2001/19/EG für die EG-Staaten bereits aufgehoben und durch die neue Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung der Berufsqualifikationen<sup>34</sup> abgelöst. Diese Richtlinie wird voraussichtlich für die Schweiz Anfang 2011 in Kraft treten. Das Inkrafttreten der neuen Richtlinie setzt allerdings voraus, dass der Gemischte Ausschuss EG-Schweiz gestützt auf Artikel 14 und 18 des Freizügigkeitsabkommens eine entsprechende Änderung des Anhangs III zum Abkommen beschliesst – voraussichtlich Ende 2009/Anfang 2010. Die neue Richtlinie findet auf alle reglementierten Berufe Anwendung und soll die geltenden Grundsätze vereinheitlichen, neu ordnen und straffen. Das europäische System der Anerkennung bleibt im Grundsatz allerdings gleich.

<sup>32</sup> Richtlinie 89/48 EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsbildung abschliessen (ABl. L 19 vom 24. 1. 1989, S. 16, in der Fassung der Richtlinie 2001/19 /EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2001, ABl. L 206 vom 31.7.2001, S. 1), gemäss Beschluss Nr. 1/2004 des Gemischten Ausschusses EG-Schweiz für Freizügigkeit vom 30. April 2004 zur Änderung des Anhangs III, ABl. L 352 vom 27.11.2004, S. 0129.

<sup>33</sup> Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (Abl. L 209 vom 24.7.1992, S. 25-45).

<sup>34</sup> ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

## 1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion von Nationalrat Pierre Triponez vom 27. November 2000<sup>35</sup> verlangt, dass der Bundesrat die notwendigen Massnahmen ergreift, damit die qualifizierten psychologischen Berufe der Schweiz erstens im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Berufsausübung nicht benachteiligt, und zweitens adäquat und transparent geregelt werden. Mit dieser Vorlage wird den Anliegen des Motionärs vollumfänglich entsprochen. Die Motion kann somit als erfüllt abgeschrieben werden.

Die Motion von Ständerat Franz Wicki vom 7. Dezember 2000<sup>36</sup> deckt sich inhaltlich mit der Motion Triponez. Die Motion kann daher ebenfalls als erfüllt abgeschrieben werden.

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

### 2.1 1. Kapitel: Zweck und Gegenstand

#### *Art. 1*

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. Da alle im Entwurf geregelten Berufe auf der Ausbildung in Psychologie beruhen bzw. aufbauen, wird im Folgenden im Sinne einer Vereinfachung für die erfassten Berufe der Begriff der Psychologieberufe verwendet.

*Absatz 2* fasst in den Buchstaben a-g den Regelungsbereich des Gesetzes zusammen. Es regelt:

- die anerkannten inländischen Hochschulabschlüsse an Universitäten und Fachhochschulen in Psychologie (*Bst. a*, vgl. dazu auch Kommentar zu Art. 2). Den Universitäten sind Fachhochschulen gleich gestellt, die eine gleichwertige Ausbildung in Psychologie anbieten. Im Entwurf wird aus diesem Grund der Oberbegriff Hochschule (Universität und Fachhochschule) verwendet.
- die Anforderungen an die Weiterbildung;
- die Voraussetzungen für die Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels;
- die periodische Akkreditierung der Weiterbildungsgänge;
- die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse sowie Weiterbildungstitel;
- die Anforderungen an die privatwirtschaftliche Berufsausübung der Psychotherapie in eigener fachlicher Verantwortung;

<sup>35</sup> M 00.3615 Titelschutz für Psychologieberufe.

<sup>36</sup> M 00.3646 Titelschutz für Psychologieberufe.

- die Voraussetzungen für die Verwendung der Berufsbezeichnungen «Psychologin» oder «Psychologe» sowie von eidgenössischen Weiterbildungstiteln.

Der Geltungsbereich des PsyG erstreckt sich u.a. auf die Psychotherapie durch Psychologinnen und Psychologen, also der psychologischen oder nichtärztlichen Psychotherapie. Die Psychotherapie durch Ärztinnen und Ärzte wird demgegenüber im MedBG geregelt (*Abs. 3*).

## 2.2 2. Kapitel: Hochschulausbildung

### *Art. 2* Anerkannte inländische Hochschulabschlüsse

Beim inländischen Hochschulabschluss handelt es sich um den Abschluss einer Ausbildung der Tertiärstufe an einer nach dem bis am 31.12.2011 befristeten Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999<sup>37</sup> (UFG) beitragsberechtigten oder nach dem Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995<sup>38</sup> (FHSG) akkreditierten Hochschule. Die beiden Gesetze werden inskünftig vom Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz<sup>39</sup> (HFKG) abgelöst werden.

Die Hochschulen müssen gemäss UFG respektive FHSG über ein Qualitätssicherungssystem verfügen bzw. später nach dem HFKG akkreditiert sein (institutionelle Akkreditierung). Damit wird die Qualität der Ausbildung genügend gewährleistet.

Als anerkannte Abschlüsse gelten die Abschlüsse eines Hochschulstudiums im Hauptfach Psychologie: Darunter fallen sowohl die Masterabschlüsse der gemäss der Bologna-Reform neu strukturierten Studiengänge, als auch die der früheren Bildungssystematik entsprechenden Lizentiats- und Diplomabschlüsse in Psychologie. Damit ist sichergestellt, dass Lizentiate und Diplome ihren Wert behalten, insbesondere mit Blick auf den Zugang zur Weiterbildung und einer eventuellen späteren Berufsausübung im Bereich der Psychotherapie (vgl. Kommentar zu Art. 4 und 7). Im Übrigen werden auch in den nächsten Jahren noch Lizentiate und Diplome in Psychologie erteilt werden, indem die Umstellung der Studiengänge auf das Bachelor-Mastersystem noch nicht an allen Hochschulen abgeschlossen ist.

Die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) hat mit Beschluss vom 1. Dezember 2005 (in Kraft seit 1. Februar 2006) festgelegt, dass Lizentiate und Diplome einer Universität einem Master gleichwertig sind<sup>40</sup>. Die entsprechende Anerkennung der akademischen Gleichwertigkeit der Fachhochschuldiplome durch die zuständigen Fachhochschulinstanzen ist bisher nicht erfolgt. Eine Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen (KFH) und des SBAP ist aktuell mit der Klärung der Frage befasst, ob und unter welchen Bedingungen Inhaber und Inhaberinnen eines FH-Diploms in angewandter Psychologie den Mastertitel führen können. Die

<sup>37</sup> SR 414.20

<sup>38</sup> SR 414.71

<sup>39</sup> BBl 2009 4561

<sup>40</sup> Vgl. Artikel 6a der Richtlinien vom 4. Dezember 2003 für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien, 507/05A; <http://www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/richtlinien/BOL-RL-2008-Dt-V2.pdf>)

Arbeitsgruppe wird bis im Sommer 2009 einen Bericht zuhanden des Fachhochschulrates der EDK erstellen.

Der Bachelorabschluss gilt dagegen nicht als anerkannter Hochschulabschluss im Sinne dieses Gesetzes: Das dreijährige Bachelorstudium bildet die Grundlage, auf welcher das in der Regel zweijährige Masterstudium aufbaut. Erst im Masterstudium werden dann die fundierten, fachwissenschaftlichen Kenntnisse und Kompetenzen vermittelt, welche von einer qualifizierten psychologischen Fachperson erwartet werden können. Insbesondere für die fachlich selbständige Erbringung persönlicher psychologischer Dienstleistungen bildet der Bachelorabschluss keine genügende Grundlage. Dementsprechend berechtigt der Bachelorabschluss weder zur Verwendung der Berufsbezeichnung «Psychologe» oder «Psychologin» (vgl. Kommentar zu Art. 4), noch zur Zulassung zur akkreditierten Weiterbildung (vgl. Kommentar zu Art. 7).

### *Art. 3* Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse

Zur Sicherstellung der internationalen Mobilität werden ausländische Ausbildungsabschlüsse in Psychologie anerkannt, sofern ihre Gleichwertigkeit mit einem anerkannten inländischen Hochschulabschluss in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder mit einer überstaatlichen Organisation (z.B. in den sektoriellen Verträgen mit der EG, dem EFTA-Übereinkommen oder künftig möglicherweise dem General Agreement on Trades and Services [GATS]) vorgesehen ist oder im Einzelfall nachgewiesen wird (*Abs. 1*).

Derzeit ist die Zuständigkeit für die Anerkennung wie folgt geregelt: Bei Hochschulabschlüssen, die von Institutionen verliehen wurden, die mit einer Fachhochschule vergleichbar sind, ist das BBT zuständig; bei Hochschulabschlüssen, die von Institutionen verliehen wurden, die mit einer Universität vergleichbar sind, sind es die Kantone, die auf der Grundlage einer Empfehlung der (zentralen) Informationsstelle für akademische Anerkennungsfragen (Swiss ENIC) entscheiden.

Ein anerkannter ausländischer Ausbildungsabschluss hat dieselben Rechtswirkungen wie ein anerkannter inländischer Hochschulabschluss (*Abs. 2*).

Neu soll eine vom Bundesrat eingesetzte Psychologieberufekommission (vgl. Art. 36 ff.) für die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen zuständig sein (*Abs. 3*) und für eine einheitliche Anerkennungspraxis sorgen.

Wird ein Ausbildungsabschluss nicht anerkannt, so liegt es in der Entscheidungskompetenz der Psychologieberufekommission, nach Massgabe des anwendbaren Rechts gegebenenfalls die notwendigen Ausgleichsmassnahmen zu bestimmen, damit die Voraussetzungen für die Zulassung zur Weiterbildung bzw. zur Verwendung der Berufsbezeichnung «Psychologe» oder «Psychologin» erfüllt sind (*Abs. 4*).

### *Art. 4* Berufsbezeichnung als Psychologin oder Psychologe

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für einen eidgenössischen Bezeichnungsschutz für Personen mit einem nach diesem Gesetz anerkannten Ausbildungsabschluss in Psychologie.

Nur wer einen nach diesem Gesetz anerkannten Ausbildungsabschluss in Psychologie im Hauptfach (vgl. Art. 2 und 3) erworben hat, darf sich als Psychologin oder Psychologe bezeichnen.



## 2.3.2

### 2. Abschnitt: Zulassung, Anerkennung und Berufsbezeichnung

#### Art. 7 Zulassung

Der Gesundheitsschutz ist ein Hauptzweck dieses Gesetzes. Dieser Zweck wird durch die Sicherung der Qualität der Aus- und Weiterbildungsabschlüsse in den psychologischen Berufen erreicht. Es sollen künftig nur entsprechend qualifizierte Personen psychologische Dienstleistungen in der Schweiz erbringen. Daher und in Übereinstimmung mit der Bildungssystematik im Hochschulbereich ist ein anerkannter Hochschulabschluss in Psychologie gemäss Artikel 2 die Grundvoraussetzung zur Zulassung zu akkreditierten Weiterbildungsgängen (*Abs. 1*). Ausländische Ausbildungsabschlüsse werden auf ihre Gleichwertigkeit mit inländischen Hochschulabschlüssen überprüft (vgl. Art. 3) und erfüllen im Falle der Anerkennung ebenfalls diese Zulassungsvoraussetzung.

Die Zulassung zu einer akkreditierten Weiterbildung in Psychotherapie setzt gemäss *Absatz 2* zudem eine genügende Studienleistung in klinischer Psychologie und Psychopathologie während der Ausbildung voraus. Als genügende Studienleistung gelten ein Nebenfachabschluss bzw. Minor, oder eine nachweisliche Studienleistung in demselben Umfang. Diese Bestimmung entspricht den heutigen Zulassungsbestimmungen von Psychotherapieweiterbildungen, wie sie z.B. von der FSP anerkannt sind. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass Psychotherapieweiterbildungen in der Regel stark auf bestimmten Therapiephilosophien und -verfahren (sogenannten «Therapieschulen») aufbauen. Verfahrensunabhängige, klinisch-psychologische Grundlagen (wissenschaftlich fundierte Erklärungsansätze der Entstehung, Veränderung und Behandlung psychischer Störungen, differentielle Diagnostik, differentielle Wirksamkeit verschiedener Therapieverfahren etc.) müssen somit bereits im Studium erworben werden. Unter den Begriff Psychotherapie nach diesem Gesetz fallen sowohl die Psychotherapie für Erwachsene, als auch die Psychotherapie von Kindern und/oder Jugendlichen.

Die Zugehörigkeit zu einem Berufsverband ist kein Zulassungskriterium. Die Weiterbildung darf nicht davon abhängen, ob die Person, die sich weiterbilden will, die Berufspolitik eines Berufsverbandes unterstützt (*Abs. 3*).

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. 8 Eidgenössische Weiterbildungstitel

Mit der Schaffung eidgenössischer Titel wird ein neues Qualitätslabel eingeführt, welches entsprechend qualifizierte Fachpersonen kennzeichnet und für Patientinnen und Patienten bzw. Konsumentinnen und Konsumenten eindeutig erkennbar macht.

Eidgenössische Weiterbildungstitel können nach dem vorliegenden Entwurf in den Fachrichtungen Psychotherapie, klinische Psychologie, Neuropsychologie sowie Kinder- und Jugendpsychologie erworben werden (*Abs. 1*). Es handelt sich dabei um aus gesundheitspolitischer Sicht speziell relevante Fachrichtungen, für die sich aus Sicht des Gesundheitsschutzes und des Schutzes vor Täuschung die Einführung eines Qualitätslabels in Form von eidgenössischen Titeln rechtfertigt.

Nach *Absatz 2* kann der Bundesrat nach Anhörung der Psychologieberufekommission für weitere, als speziell gesundheitsrelevant beurteilte Fachrichtungen eidgenössische Weiterbildungstitel vorsehen. Damit wird der nötige Spielraum für zukünftige Entwicklungen in den verschiedenen Fachgebieten der Psychologie sichergestellt.

Aufgrund eines erfolgreich akkreditierten Weiterbildungsganges (Art. 11 ff.) erteilt die für die Weiterbildung verantwortliche Organisation die eidgenössischen Weiterbildungstitel (*Abs. 3*), welche von je einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundes und der für die Weiterbildung verantwortlichen Organisation unterzeichnet werden (*Abs. 4*).

#### *Art. 9* Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel

Ein ausländischer Bildungsabschluss wird anerkannt, sofern seine Gleichwertigkeit mit einem eidgenössischen Weiterbildungstitel in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder mit einer überstaatlichen Organisation (z.B. in den sektoriellen Verträgen mit der EG, dem EFTA-Übereinkommen oder künftig möglicherweise dem General Agreement on Trades and Services [GATS]) vorgesehen ist oder im Einzelfall nachgewiesen wird (*Abs. 1*).

Ein anerkannter ausländischer Weiterbildungstitel hat gemäss *Absatz 2* dieselben Rechtswirkungen wie ein eidgenössischer. Er berechtigt insbesondere zur privatwirtschaftlichen Berufsausübung der Psychotherapie in eigener fachlicher Verantwortung gemäss Artikel 24.

Für die Anerkennung zuständig ist die Psychologieberufekommission (*Abs. 3*).

Wird ein ausländischer Weiterbildungstitel nicht anerkannt, so liegt es in der Entscheidungskompetenz der Psychologieberufekommission, nach Massgabe des anwendbaren Rechts die notwendigen Ausgleichsmassnahmen zu bestimmen, damit die betroffene Person einen eidgenössischen Weiterbildungstitel erwerben kann (*Abs. 4*).

#### *Art. 10* Verwendung der Weiterbildungstitel in der Berufsbezeichnung

Diese Bestimmung sieht vor, dass der Bundesrat nach Anhörung der Psychologieberufekommission regelt, wie die eidgenössischen Weiterbildungstitel (Art. 8) in der Berufsbezeichnung verwendet werden dürfen. Die Berufsbezeichnungen werden im Verordnungsrecht unter Einbezug der betroffenen Kreise einzeln festgelegt werden. Damit wird sichergestellt, dass praxistaugliche, aussagekräftige Qualitätslabel geschaffen werden, welche den Gegebenheiten im betroffenen Fach- beziehungsweise Berufsbereich Rechnung tragen.

Die unbefugte Verwendung geschützter Titel und Bezeichnungen im Geschäftsverkehr wird mit Busse geahndet (vgl. Art. 45).

## 2.4 **4. Kapitel: Akkreditierung von Weiterbildungsgängen**

### 2.4.1 **1. Abschnitt: Grundsatz**

#### *Art. 11* Zweck der Akkreditierung

Die Akkreditierung ist ein formales und transparentes Verfahren zur Überprüfung von Mindestanforderungen an die Qualität anhand von definierten Kriterien. Dabei wird festgestellt, ob ein Weiterbildungsgang ein effizientes und effektives Erreichen der Weiterbildungsziele dieses Gesetzes ermöglicht (*Abs. 1*).

Die Akkreditierung schliesst die Überprüfung der Qualität der vorhandenen Strukturen (Aufbauorganisation), Prozesse (Ablauforganisation) und Ergebnisse ein (*Abs. 2*).

#### *Art. 12* Akkreditierungspflicht

Weiterbildungsgänge, die zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel gemäss diesem Gesetz führen, müssen in einem ordentlichen Verfahren nach diesem Gesetz akkreditiert werden.

### 2.4.2 **2. Abschnitt: Akkreditierungskriterien**

#### *Art. 13*

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

- Die Verantwortung liegt bei einer gesamtschweizerischen Fachorganisation, einer Hochschule oder einer anderen Organisation, welche fachlich und strukturell geeignet ist, eine qualitativ hochstehende Weiterbildung zu garantieren (*Bst. a*).
- Der Weiterbildungsgang muss den Absolventinnen und Absolventen ermöglichen, die im Gesetz festgelegten Weiterbildungsziele (Art. 5) zu erreichen. Die verantwortliche Organisation ist frei in der Ausgestaltung ihres Weiterbildungsganges, soweit die festgelegten Weiterbildungsziele erreicht werden können (*Bst. b*).
- Mit *Buchstabe c* wird verankert, dass die Weiterbildung auf der Hochschulausbildung in Psychologie aufbaut (Kontinuum von Aus- und Weiterbildung).
- Gemäss *Buchstabe d* muss der Weiterbildungsgang über ein Prüfungsbeziehungsweise Beurteilungssystem verfügen, welches die Kenntnisse und Leistungen der Weiterbildungsabsolventinnen und -absolventen erfasst.
- Der Unterricht soll sowohl theoretische Elemente enthalten, als auch auf praktischer Erfahrung beruhen. Die Kombination von Theorie und Praxis vermittelt die spezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen, die für den betreffenden Weiterbildungsabschluss erforderlich sind (*Bst. e*).

- Im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen des Weiterbildungsganges gilt es aufzuzeigen, dass die verantwortliche Organisation über eine unabhängige und unparteiische Instanz verfügt, welche über Beschwerden der Personen in Weiterbildung in den Fällen von Artikel 44 in einem fairen Verfahren entscheidet (*Bst. g*).

Die Entscheide dieser Instanz können nach Artikel 31 in Verbindung mit Artikel 33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>41</sup> (VGG) an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.

### 2.4.3 3. Abschnitt: Verfahren

Das Akkreditierungsverfahren verläuft in drei Schritten: Die ersten beiden Schritte – die Selbstevaluation (Art. 14) und die Fremdevaluation (Art. 15) – 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 EDI in der dritten Phase über die Akkreditierung des Weiterbildungsganges entschieden hat (Art. 16).

#### *Art. 14* Gesuch und Selbstevaluation

Ein Weiterbildungsgang wird auf Gesuch der für einen Weiterbildungsgang verantwortlichen Organisation hin akkreditiert (*Abs. 1*). Das Gesuch ist an die zuständige Akkreditierungsinstanz (EDI, gemäss Art. 34) zu richten.

Dem Akkreditierungsgesuch ist ein Bericht über die Ergebnisse einer Selbstevaluation 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 Akkreditierungsverfahrens. Damit sind umfangreiche Untersuchungen der verantwortlichen Organisationen verbunden, die in Zusammenarbeit mit den an der Weiterbildung Beteiligten durchzuführen sind. Diese intensive Vorarbeit der verantwortlichen Organisationen sind Voraussetzung und Grundlage für die Fremdevaluation.

Die Selbstevaluation bietet zudem den Weiterbildungsträgern die Gelegenheit, ihre Weiterbildungsgänge laufend auf ihre Qualität hin zu prüfen und festzustellen, inwieweit durch Verbesserung des Weiterbildungsgangs die Weiterbildungsziele besser und effizienter erreicht werden können.

#### *Art. 15* Fremdevaluation

Die Fremdevaluation basiert auf den Resultaten der Selbstevaluation und ergänzt diese mit eigenen Untersuchungen. Federführend bei der Durchführung der Fremdevaluation ist das Akkreditierungsorgan. Der Bundesrat kann diese Aufgabe dem Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ) gemäss Artikel 7 UFG (bzw. der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung, vgl. künftiges HFKG) übertragen (vgl. Art. 35). Fremdevaluationen müssen sowohl für die verantwortlichen Organisationen, die Weiterbildungsgänge anbieten, als auch für die politischen Behörden glaubwürdig

<sup>41</sup> SR 173.32

sein. Dies wird sichergestellt durch Rückgriff auf nationale und internationale Fachleute mit fundiertem Wissen in diesem Bereich: Das Akkreditierungsorgan setzt dafür eine Expertenkommission ein, 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 übereinstimmende Beobachtungen von grosser Bedeutung validiert 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 bildet das prozedurale und fachliche Gedächtnis des Akkreditierungsgeschehens im Bereich der Weiterbildung in den Fachgebieten der Psychologie. Es akkumuliert 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 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. 16* Akkreditierungsentscheid

Gestützt auf den Akkreditierungsantrag entscheidet das EDI über die Akkreditierung. Der Antrag auf Akkreditierung wird häufig Empfehlungen für Auflagen enthalten, da eine externe Evaluation typischerweise Feststellungen machen wird, die die Qualität der Weiterbildung verbessern sollen. 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 18 die Konsequenzen.

#### *Art. 17* 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. 18 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. Die Weiterzubildenden müssen zum Beispiel, um trotzdem einen eidgenössische Weiterbildungstitel zu erwerben, in einen akkreditierten Weiterbildungsgang wechseln.

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 nach Behebung des Mangels, ein neues Akkreditierungsgesuch zu stellen.

#### Art. 19 Änderung eines akkreditierten Weiterbildungsganges

Jede grundlegende Änderung des Inhalts oder des Aufbaus eines akkreditierten Weiterbildungsgangs bedarf gemäss *Absatz 1* einer erneuten Akkreditierung. Jede andere Änderung ist der zuständigen Akkreditierungsinstanz (EDI) vorgängig zur Kenntnis zu bringen (*Abs. 2*). Die Akkreditierungsinstanz überprüft die durch die verantwortlichen Organisationen eingereichten Dokumente und die Relevanz der vorgesehenen Änderungen für die Akkreditierung (Einhalten der Akkreditierungskriterien).

Ob eine Änderung grundlegend ist, kann grundsätzlich durch die verantwortliche Organisation in Eigenverantwortung entschieden werden. Im Zweifelsfall steht ihnen die Akkreditierungsinstanz zur Konsultation zur Verfügung.

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. Werden die Auflagen nicht erfüllt, kann in schwerwiegenden Fällen die Akkreditierung entzogen werden (vgl. Art. 18 Abs. 2 und 3).

#### Art. 20 Informationen

Die Akkreditierungsinstanz (Art. 34) kann jederzeit von den für die Weiterbildung verantwortlichen Organisationen alle Informationen verlangen oder vor Ort erheben, welche sie als Entscheidungsinstanz im Rahmen der Akkreditierung benötigt (*Abs. 1*). Weiter kann sie gemäss *Absatz 2* dann Auflagen festlegen, wenn sie den Akkreditierungskriterien zuwiderlaufende Verhältnisse feststellt.

*Art. 21* 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 Experten für die Fremdevaluation. Die Erfahrungen mit der Akkreditierung gemäss MedBG<sup>42</sup> zeigen, dass für die Gesuchstellenden Kosten von 10 000 bis 40 000 Franken entstehen werden.

## **2.5 5. Kapitel: Ausübung des Psychotherapieberufs**

In diesem Kapitel wird die privatwirtschaftliche Ausübung des Psychotherapieberufes in eigener fachlicher Verantwortung geregelt. Vorausgesetzt ist eine kantonale Bewilligung in demjenigen Kanton, auf dessen Gebiet die entsprechende Tätigkeit ausgeübt wird. Mit dem vorliegenden Gesetz werden die fachlichen und persönlichen Bewilligungsvoraussetzungen einheitlich und abschliessend auf Bundesebene geregelt. Damit wird dem Verfassungsauftrag zur Schaffung eines einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraums gemäss Artikel 95 Absatz 2 BV<sup>43</sup> Rechnung getragen: Wer bereits über eine Bewilligung zur Berufsausübung nach dem vorliegenden Gesetz verfügt, erfüllt grundsätzlich auch die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung in einem anderen Kanton. Andererseits bleiben zur Wahrung der kantonalen Kompetenzen und zur Sicherstellung eines zweckmässigen Vollzugs die kantonalen Bewilligungsverfahren bestehen: Nur die kantonalen Bewilligungen ermöglichen den Kantonen eine fundierte Information und Aufsicht über die in ihrem Kanton tätigen Psychotherapeutinnen und -therapeuten.

*Art. 22* Bewilligungspflicht

Die privatwirtschaftliche Ausübung der Psychotherapie in eigener fachlicher Verantwortung ist bewilligungspflichtig. Zuständig für die Erteilung und die Überwachung der entsprechenden Berufsausübungsbewilligungen ist derjenige Kanton, auf dessen Gebiet die entsprechende psychotherapeutische Tätigkeit ausgeübt werden soll (*Abs. 1*). Die Pflicht zur Einholung einer Bewilligung besteht auch dann, wenn die gesuchstellende Person schon über eine Bewilligung eines anderen Kantons verfügt.

Der Begriff «privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit» wird in der Bundesverfassung verwendet, sowohl um die Reichweite der gesetzgeberischen Kompetenzen des Bundes (Art. 95 Abs. 1 BV) als auch den Gegenstand der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV) festzulegen. Eine wirtschaftliche Tätigkeit gilt als Erwerbstätigkeit, wenn sie zur Erwirtschaftung eines Gewinns oder eines Einkommens im Sinne des Privatrechtes dient. Dies betrifft sowohl die unselbstständigen Tätigkeiten (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) als auch die selbstständigen Tätigkeiten, sowohl die im Nebenerwerb als auch die im Haupterwerb ausgeübten Tätigkeiten. Eine wirtschaftliche Tätigkeit gilt nicht mehr als privat im Sinne von Artikel 27 und 95 BV, wenn es sich um eine öffentliche Aufgabe oder eine öffentliche Dienstleistung handelt, die als solche dem öffentlichen Recht untersteht.

<sup>42</sup> SR 811.11

<sup>43</sup> SR 101

Das Gesetz regelt die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit nur für Personen, die in eigener fachlicher Verantwortung tätig sind. Damit werden Personen der Bewilligungspflicht unterstellt, die in privatrechtlich organisierten Gruppenpraxen arbeiten und nicht unter Aufsicht einer Kollegin oder eines Kollegen stehen. Auch z.B. delegierte Psychotherapeutinnen und -therapeuten sowie angestellte Psychotherapeutinnen und -therapeuten in leitender Funktion sollen mit diesem Begriff erfasst werden.

Diese Konzeption dient dem Schutz der Gesundheit der Patientinnen und Patienten. Sie gewährleistet, dass die Verantwortung für die psychotherapeutische Behandlung bei einer entsprechend ausgebildeten Fachperson liegt, die im Rahmen einer nach diesem Gesetz akkreditierten Weiterbildung ihre Kenntnisse und Fertigkeiten vertieft und erweitert hat. Dieses öffentliche Interesse rechtfertigt die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Personen.

*Absatz 2* 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. Für wirtschaftliche Tätigkeiten, die als öffentliche Aufgaben oder öffentliche Dienstleistungen der Kantone oder Gemeinden gelten, darf der Bund keine Vorschriften erlassen. Dieser Bereich verbleibt in der Kompetenz der Kantone.

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt die Behandlung von Kranken in einem Spital als öffentliche Aufgabe, wenn es sich um ein öffentliches Spital handelt, die Behandlung von Personen vorgenommen wird, die in diesem Spital angestellt sind, und die Behandlung im Rahmen der Aufgaben dieser Personen erfolgt<sup>44</sup>.

Das Kriterium des öffentlichen Spitals und jenes der Ausübung einer öffentlichen Aufgabe sind miteinander verbunden: Unabhängig von seiner Rechtsform und des Status des Personals sollte ein Spital oder eine Klinik als öffentlich betrachtet werden, wenn das kantonale Recht ihm eine öffentliche Aufgabe überträgt. Ausreichend hierfür ist nicht, dass das Spital auf der kantonalen Liste der Spitäler aufgeführt ist, die gemäss Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 18. März 1994<sup>45</sup> über die Krankenversicherung (KVG) berechtigt sind, zulasten der sozialen Krankenversicherung Leistungen zu erbringen.<sup>46</sup> Das kantonale Recht muss vielmehr die öffentliche Aufgabe konkretisieren, indem es der Einrichtung für die Ausübung dieser Aufgabe einen öffentlich-rechtlichen Rahmen vorgibt. Dazu gehört etwa die Pflicht, Patientinnen und Patienten unter bestimmten Voraussetzungen aufzunehmen oder die in einem Leistungsauftrag festgelegten Leistungen zu erbringen.

#### *Art. 23* Meldepflicht

*Absatz 1* sieht vor, dass Inhaberinnen und Inhaber einer kantonalen Bewilligung in einem anderen Kanton maximal 90 Tage pro Kalenderjahr tätig sein dürfen, ohne eine Bewilligung dieses Kantons einzuholen. Sie sind dagegen verpflichtet, sich bei der zuständigen kantonalen Behörde zu melden und sind auch in diesem Kanton an die in der Bewilligung allfällig enthaltenen Auflagen und Einschränkungen gebun-

<sup>44</sup> BGE 133 III 462, E 2.1; BGE 122 III 101, E 2a cc; BGE 111 II 149, E 3a.

<sup>45</sup> SR 832.10

<sup>46</sup> Aus der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 12. Juni 2008, «Loi sur les professions médicales: exercice indépendant et dépendant».

den. Damit soll die Umgehung von Auflagen und Einschränkungen durch die Ausübung der Psychotherapie in einem anderen Kanton verhindert werden.

Auch ausländische Dienstleistungserbringer, die während maximal 90 Tagen pro Kalenderjahr in der Schweiz in eigener fachlicher Verantwortung privatwirtschaftlich psychotherapeutisch tätig sind, haben sich bei der zuständigen kantonalen Behörde zu melden und die vom Bundesrat festgelegten Bescheinigungen beizubringen (*Abs. 2*). Diese Regelung ist mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG vereinbar.

*Absatz 3* sieht schliesslich vor, dass die Dienstleistungserbringer gemäss den beiden vorangehenden Absätzen ihren Beruf erst in eigener fachlicher Verantwortung privatwirtschaftlich ausüben können, wenn die kantonale Behörde die Erfüllung aller Voraussetzungen bestätigt hat. Die Meldung wird durch die zuständige kantonale Behörde im Register eingetragen (*Abs. 4*).

Das Recht der Dienstleistungserbringer aus EG- und EFTA-Staaten ergibt sich direkt aus dem Abkommen über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und der EG. Gemäss Abkommen kann die Schweiz zwar eine Meldepflicht vorsehen. Die Meldung ist aber rein deklaratorisch und darf die Dienstleistungserbringer nicht an der Ausübung ihrer Tätigkeit hindern. Der Eintrag im Register ist somit nicht konstitutiv, das heisst er begründet nicht das Recht des Dienstleistungserbringers, seine Tätigkeit aufzunehmen. Nimmt ein Dienstleistungserbringer seine Tätigkeit auf, ohne sich beim zuständigen Kanton gemeldet zu haben, kann die zuständige Aufsichtsbehörde angemessene Disziplinar massnahmen (z.B. eine Busse) gemäss Artikel 30 verhängen.

#### *Art. 24* Bewilligungsvoraussetzungen

In *Absatz 1* werden die Voraussetzungen für die Bewilligung festgelegt. Neben fachlichen werden auch persönliche Voraussetzungen für die privatwirtschaftliche Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung 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 festlegen.

Für die privatwirtschaftliche Ausübung der Psychotherapie in eigener fachlicher Verantwortung gilt das Weiterbildungsobligatorium, d.h. es ist ein eidgenössischer oder ein anerkannter ausländischer Weiterbildungstitel in Psychotherapie vorausgesetzt (*Bst. a*). Da ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer hochstehenden beruflichen Qualifikation der Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten besteht und diesem Bedürfnis nur durch eine fundierte Aus- und Weiterbildung Genüge getan werden kann, ist die Verhältnismässigkeit des Weiterbildungsobligatoriums für die privatwirtschaftlich und in eigener fachlicher Verantwortung tätigen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten gegeben und die Regelung der entsprechenden Ausübung der Psychotherapie auf Bundesebene vereinheitlicht.

Als persönliche Voraussetzungen wird nach *Buchstabe b* verlangt, dass die betreffende Person zunächst gut beleumdet oder allgemein vertrauenswürdig sein soll. Es ist dem zuständigen Kanton überlassen, wie er diese Voraussetzung prüfen will: Er kann z.B. ein Leumundszeugnis oder einen Straf- und/oder Betreibungsregisterauszug verlangen.

Zudem muss die Person physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten, was mit einem entsprechenden Arztzeugnis belegt werden kann.

Schliesslich hat die zuständige kantonale Behörde zu prüfen, ob ein Antragsteller eine Landessprache beherrscht (*Bst. c*). Dabei wird sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten müssen. Orientieren kann sie sich am europäischen Referenzrahmen für Sprachen.<sup>47</sup> Angemessen erscheinen etwa Sprachkenntnisse im Bereich Niveau B 2 (selbstständige Sprachverwendung).

*Absatz 2* ist Folge der Vereinheitlichung der Bewilligungsvoraussetzungen auf Bundesebene. Demnach erfüllt jede Person, welche bereits über eine Bewilligung zur Berufsausübung eines Kantons verfügt, grundsätzlich die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung in einem anderen Kanton. Ferner ist zu beachten, dass eine Person, die bereits über eine kantonale Bewilligung verfügt und in einem anderen Kanton tätig werden will, kraft BGBM<sup>48</sup> Anspruch auf ein kostenloses und rasches Bewilligungsverfahren hat (Art. 3 Abs. 4 BGBM).

#### *Art. 25*           Einschränkung der Bewilligung und Auflagen

Zur Sicherung einer qualitativ hoch stehenden und zuverlässigen psychotherapeutischen Versorgung der Bevölkerung können die Kantone Einschränkungen der Bewilligung vorsehen. Zulässig sind fachliche Einschränkungen (z.B. auf einen bestimmten psychotherapeutischen Bereich oder auf eine psychotherapeutische 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.

Die Bestimmungen des PsyG betreffend die Möglichkeiten der Einschränkung der Bewilligung und deren Verbindung mit Auflagen sind im Verhältnis zum BGBM als *lex specialis* zu betrachten. Die Sicherung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen psychotherapeutischen Versorgung stellt dabei das einzig zulässige überwiegende öffentliche Interesse dar, mit welchem gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b BGBM eine Einschränkung der Bewilligung bzw. eine Auflage zu begründen ist. In zweiter Linie kommen sodann die weiteren Voraussetzungen nach Artikel 3 BGBM zur Anwendung, weshalb eine kantonale Einschränkung bzw. Auflage sowohl gleichermassen für ortsansässige Personen gelten muss, als auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten hat.<sup>49</sup>

#### *Art. 26*           Entzug der Bewilligung

Eine Bewilligung ist zu entziehen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung (Art. 24) ganz oder teilweise nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, auf Grund derer die Bewilligung hätte verweigert werden müssen.

<sup>47</sup> Vgl. Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen: Lernen, lehren, beurteilen (kurz: *Europäischer Referenzrahmen*); [www.sprachenportfolio.ch](http://www.sprachenportfolio.ch)

<sup>48</sup> SR **943.02**

<sup>49</sup> BGE **134** II 329, E. 5.4

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

#### Art. 27 Berufspflichten

Personen, die Psychotherapie privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung 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 privatwirtschaftlich tätigen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten. Im Gegensatz dazu sind die von Berufsorganisationen erlassenen Standesregeln nur für die Mitglieder der betreffenden Berufsorganisation direkt anwendbar. Es erscheint 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:

- In *Buchstabe a* wird in Form einer Generalklausel festgehalten, dass sie ihren Beruf sorgfältig und gewissenhaft ausüben.
- Die Pflicht, sich kontinuierlich fortzubilden, ist im Rahmen der Berufspflichten verankert und ihre Verletzung kann mit einer Verwarnung, einem Verweis oder mit einer Busse bis zu 20 000 Franken geahndet werden (Art. 30 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 *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 Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten ihre Spezialisierung 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 StGB<sup>50</sup> die Verletzung des Berufsgeheimnisses strafbar. Diese Bestimmung soll auch für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten gelten, deshalb wird der genannte Artikel des StGB gemäss Artikel 48 zu ergänzen sein (*Bst. e*).
- Eine Berufshaftpflichtversicherung für Psychotherapeuten ist sinnvoll, weil sie wie Ärzte Kunstfehler machen können, d.h. auch bei psychotherapeutischen Behandlungen besteht die Gefahr, dass diese nicht «lege artis» durchgeführt werden (*Bst. f*). Verschiedene Kantone sehen schon heute vor, dass Psychotherapeuten mit Berufsausübungsbewilligung eine Berufshaftpflichtversicherung abschliessen müssen.

<sup>50</sup> SR 311.0

#### Art. 28 Kantonale Aufsichtsbehörde

Die Beachtung der Berufspflichten muss durch Disziplinarbehörden sichergestellt werden. Der Entwurf 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 Vorschriften dieses Gesetzes sowie der entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu treffen. Gegen Entscheide der kantonalen Aufsichtsbehörden muss zuerst gemäss Artikel 86 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>51</sup> (BGG) ein kantonales Gericht angerufen werden, bevor sie an das Bundesgericht weitergezogen werden können.

#### Art. 29 Amtshilfe

Diese Bestimmung dient der schnellen Erfassung und Abklärung von Disziplinarfällen und auferlegt den genannten Behörden eine Pflicht, entsprechende Vorkommnisse der zuständigen Stelle zu melden. Diese Meldepflicht soll der gegenseitigen Information der zuständigen kantonalen Behörden dienen. Die Einführung eines zentralen Registers ist vorgesehen (vgl. Art. 38 ff.).

#### Art. 30 Disziplinar massnahmen

Parallel zur Einführung von abschliessenden Berufspflichten auf Bundesebene vereinheitlicht der vorliegende Entwurf das Disziplinarrecht, indem bei Verletzung der Berufspflichten einheitliche Massnahmen vorgesehen sind. Die Ausführungsbestimmungen umfassen sowohl das Verordnungsrecht des Bundes als auch die kantonalen Bestimmungen, welche die Kantone insbesondere gestützt auf Artikel 25 (Auflagen in Zusammenhang mit der Bewilligung) erlassen können.

Gemäss *Absatz 1* sind folgende Disziplinar massnahmen vorgesehen:

- Als schwächste Disziplinar massnahme ist die Verwarnung vorgesehen. Die Verwarnung ist eine disziplinarische Massregelung, die der betroffenen Psychotherapeutin oder dem Psychotherapeuten nahelegt, ein bestimmtes Verhalten in Zukunft zu unterlassen. Das Bundesgericht bejaht den disziplinarischen Charakter einer Verwarnung<sup>52</sup>. Es argumentiert, dass die betroffenen Personen eine Verwarnung als ebenso strenge Massnahme empfinden können wie einen Verweis. Würde man den disziplinarischen Charakter der Verwarnung ablehnen, hätte dies zur Folge, dass Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten, welche die Sanktion für ungerechtfertigt hielten, keine Beschwerdemöglichkeit hätten.
- Als nächst schwerere Disziplinar massnahme ist der Verweis vorgesehen.
- Die maximale Bussenhöhe von 20 000 Franken rechtfertigt sich angesichts der grossen Verantwortung einer privatwirtschaftlich in eigener fachlichen Verantwortung tätigen Psychotherapeutin oder eines Psychotherapeuten gegenüber ihren/seinen Patientinnen und Patienten. Im Einzelfall richtet sich die Busse nach dem Verschulden und den Verhältnissen der betreffenden Person.

<sup>51</sup> SR 173.110

<sup>52</sup> BGE 103 Ia 428

- Das befristete (bis sechs Jahre) oder bei besonders gravierenden Verstössen gegen die Berufspflichten definitive Berufsausübungsverbot stellt die strengste Disziplinar-massnahme dar, da es Psychotherapeutinnen oder Psychotherapeuten untersagt, ihre Tätigkeit privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung auszuüben. Ein dauerndes Berufsausübungsverbot kann nur ausgesprochen werden, wenn auf Grund einer Gesamtbeurteilung der bisherigen Berufstätigkeit einer Psychotherapeutin oder eines Psychotherapeuten eine andere Sanktion als ungenügend erscheint, um für die Zukunft ein korrektes Verhalten zu gewährleisten.<sup>53</sup>

Wer seiner Fortbildungspflicht gemäss Artikel 27 Buchstabe b nicht nachkommt, kann gemäss *Absatz 2* mit einer Verwarnung, einem Verweis oder einer Busse 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 privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung 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. Klientinnen oder Klienten.

#### *Art. 31* Disziplinarverfahren in einem anderen Kanton

Eine Aufsichtsbehörde kann ein Disziplinarverfahren gegen eine Psychotherapeutin oder einen Psychotherapeuten eröffnen, die/der über eine Bewilligung eines andern Kantons oder *auch* eines andern Kantons verfügt. *Absatz 1* sieht vor, dass eine Aufsichtsbehörde, die ein Disziplinarverfahren gegen eine Person eröffnet, die in einem andern Kanton über eine Bewilligung zur privatwirtschaftlichen Berufsausübung verfügt, die Aufsichtsbehörde des Bewilligungskantons darüber informiert.

*Absatz 2* sieht eine Anhörungspflicht vor: Beabsichtigt eine kantonale Aufsichtsbehörde der Inhaberin oder dem Inhaber der Bewilligung eines andern Kantons die privatwirtschaftliche Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung zu verbieten, so hört sie die Aufsichtsbehörde dieses andern Kantons an. Diese Intervention kann sich zu Gunsten, aber auch zu Ungunsten der betroffenen Person auswirken. Dieses System soll sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden der Bewilligungskantone über allfällige Disziplinarverfahren, bei dem die schwerste Disziplinar-massnahme in Betracht fällt, unterrichtet sind. Dadurch soll die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden gestärkt und eine möglichst einheitliche Praxis angestrebt werden.

<sup>53</sup> BGE 106 Ia 100



*Art. 35* Akkreditierungsorgan

Die Prüfung und Detailabklärungen zur Beurteilung der Gesuche werden durch ein spezialisiertes Akkreditierungsorgan durchgeführt. Der Bundesrat kann diese Aufgabe beispielsweise dem Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ) gemäss Artikel 7 UFG (bzw. der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung gemäss künftigem HFKG) übertragen.

## **2.6.2 2. Abschnitt: Psychologieberufekommission**

*Art. 36* Zusammensetzung und Organisation

Die Psychologieberufekommission wird vom Bundesrat eingesetzt (*Abs. 1*). Sie soll sicherstellen, dass dem Bund die notwendigen Fachkenntnisse im neuen Aufgabengebiet (Art. 37) dauerhaft zur Verfügung stehen. Diese Fachkenntnisse sind in der Bundesverwaltung nicht in genügendem Mass vorhanden. Die Vergrösserung des Verwaltungsapparates ebenso wie die Erteilung von Expertenaufträgen nach Bedarf würde wesentlich höhere Kosten verursachen. Die Psychologieberufekommission sollte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der psychologischen Wissenschaft, insbesondere der zentral betroffenen Fach- bzw. Berufskreise zusammensetzen. In der Kommission müssen sowohl fundierte Kenntnisse von Lehre und Forschung, als auch aus der Anwendungspraxis vorhanden sein. Damit diese Kommission den Bundesrat und das EDI in Fragen der Anwendung des PsyG kompetent beraten kann, muss sie eine Vertretung der Kantone umfassen (*Abs. 2*). Die Psychologieberufekommission wird aus maximal elf Mitgliedern bestehen. Sie verfügt über eine Geschäftsstelle, welche die Geschäfte der Kommission vorbereitet und koordiniert (*Abs. 3*). Die Psychologieberufekommission gibt sich ein Geschäftsreglement, welches dem EDI zur Genehmigung vorzulegen ist (*Abs. 4*).

*Art. 37* Aufgaben und Kompetenzen

Die Psychologieberufekommission hat sowohl Entscheidkompetenzen (Anerkennung von ausländischen Aus- und Weiterbildungsabschlüssen) wie auch eine Beratungsfunktion. Sie berät den Bundesrat und das EDI in Fragen betreffend die Anwendung des PsyG, insbesondere im Bereich der Weiterbildung. Komplexe Fragen werden in Zusammenhang mit der Schaffung neuer eidgenössischer Titel (vgl. Art. 8 Abs. 3), aber auch bei der Erstellung der Liste provisorisch akkreditierter Weiterbildungsgänge (vgl. Art. 49 Abs. 1) und mit der Akkreditierung der Weiterbildungsgänge (vgl. Art. 14 ff.) zu beantworten sein.

Da es für Psychologieberufe auf EG-Ebene keine sektorale Richtlinie und somit keine automatische Anerkennung der ausländischen Aus- und Weiterbildungsabschlüsse gibt, sind alle Anerkennungsgesuche im Einzelfall (sur dossier) zu prüfen, der Aufwand ist also wesentlich grösser als z.B. bei der Anerkennung von Ärztediplomen, die aus dem EG-Raum stammen.

Schliesslich kann ihr der Bundesrat weitere Aufgaben übertragen (*Abs. 2*). *Absatz 3* stellt die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten dar, welche für die Psychologieberufekommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben relevant sind.

## 2.6.3

### 3. Abschnitt: Register

#### Art. 38 Zuständigkeit

Das EDI führt ein Register über die Inhaberinnen und Inhaber eines eidgenössischen oder anerkannten ausländischen Weiterbildungstitels (*Bst. a*), die Personen, die über eine Bewilligung zur privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung verfügen (*Bst. b*) sowie über die Personen, die sich nach Artikel 23 gemeldet haben (*Bst. c*).

#### Art. 39 Zweck

Das Register dient der Information und dem Schutz von Patientinnen und Patienten bzw. Klientinnen und Klienten (*Bst. a*) und leistet einen Beitrag zur Sicherung der Qualität der Dienstleistung im Gesundheitswesen (*Bst. b*): So können Patientinnen respektive Klientinnen dem Register zum Beispiel entnehmen, ob eine Psychotherapeutin oder ein -therapeut über eine Berufsausübungsbewilligung verfügt. Die kantonalen Behörden können ihre Aufsichtspflicht besser wahrnehmen, da im Register Auflagen und Disziplinar massnahmen eingetragen sind. Ferner können sämtliche Daten in anonymisierter Form zu statistischen Zwecken herangezogen werden. Sie sollen dazu in jährlich aktualisierter, geeigneter Form dem Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellt werden (*Bst. c*). Zudem bildet es die Basis für die Information ausländischer Stellen, sollte sich eine Inhaberin oder ein Inhaber eines Hochschulabschlusses oder eines Weiterbildungstitels für eine Niederlassung im Ausland bewerben (*Bst. d*).

Schliesslich vereinfacht das Register die für die kantonale Erteilung der Berufsausübungsbewilligung notwendigen Arbeitsabläufe (*Abs. 2*).

#### Art. 40 Inhalt

Das Register enthält die Daten, die zur Erreichung des Zwecks nach Artikel 39 erforderlich sind (*Abs. 1*). Nebst den Personalien der in Artikel 38 genannten Personengruppen wird das Register auch besonders schützenswerte Personendaten gemäss Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>54</sup> über den Datenschutz (DSG) enthalten. Insbesondere werden über die Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten Daten betreffend die Verweigerung, Einschränkung und Änderung von Bewilligungen zur privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung sowie Disziplinar massnahmen (vgl. Art. 30 Abs. 1) eingetragen.

Die Bearbeitungsmodalitäten für die Daten und die genaue Auflistung der im Register enthaltenen Personendaten werden in einer vom Bundesrat zu erlassenden Verordnung festgehalten (*Abs. 2*).

#### Art. 41 Meldepflicht

Damit das Register als ein aktuelles Informationsinstrument genutzt werden kann, werden die zuständigen kantonalen Behörden in *Absatz 1* verpflichtet, dem EDI ohne Verzug die Erteilung, die Verweigerung und jede Änderung der kantonalen Bewilligung zur privatwirtschaftlichen Ausübung der Psychotherapie in eigener

fachlicher Verantwortung, namentlich jede Einschränkung der entsprechenden Bewilligung sowie Disziplinar massnahmen zu melden. Der Meldevorgang kann so erfolgen, dass die zuständige kantonale Stelle die Meldung direkt in das Register einträgt. Das Informatiksystem könnte dann umgehend eine Nachricht an das EDI generieren. Weitere Details der Bearbeitungsmodalitäten regelt der Bundesrat gemäss Artikel 40 Absatz 2.

Gemäss *Absatz 2* werden die verantwortlichen Organisationen für Weiterbildungsgänge verpflichtet, jede Erteilung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels dem EDI zu melden.

#### *Art. 42*      Datenbekanntgabe

Die im Register enthaltenen Daten können im Internet abgerufen werden (*Abs. 1*).

Abgesehen von den besonders schützenswerten Personendaten (wie zum Beispiel Disziplinar massnahmen oder die Gründe für den Entzug oder die Verweigerung der Bewilligung), welche ausschliesslich den zuständigen kantonalen Behörden zugänglich sind, können alle anderen Daten von der Öffentlichkeit eingesehen werden (*Abs. 2*). Insbesondere die im Zusammenhang mit dem Patientenschutz besonders relevanten Daten wie der Entzug oder die Einschränkung einer Berufsausübungsbewilligung sind öffentlich zugänglich. Für den Einblick in die besonders schützenswerten Personendaten sind geschützte Datenverbindungen aufzubauen. Einer zuständigen Behörde wie z.B. der Gesundheitsdirektion eines Kantons stehen alle besonders schützenswerten Personendaten und die Informationen zu den aufgehobenen Einschränkungen zu allen im Register erfassten Personen zur Verfügung. Sowohl beim EDI als auch bei den zuständigen Behörden ist ein Zugriffssystem zu den besonders schützenswerten Personendaten zu etablieren, welches ausschliesslich einem ausgesuchten Personenkreis den Zugriff zu diesen Daten mit einem persönlichen Passwort gestattet. Der betroffene Personenkreis ist zu verpflichten, die Vertraulichkeit der besonders schützenswerten Personendaten sicherzustellen.

#### *Art. 43*      Löschung und Entfernung von Register einträgen

Das Verhältnis zwischen Patientin oder Patient auf der einen und Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten auf der anderen Seite wird als eine sensible Beziehung eingestuft. Deshalb werden Indikatoren, die auf mögliche Beeinträchtigungen oder auf die Gefahr des Missbrauchs dieses Vertrauensverhältnisses durch die Psychotherapeutin oder den Psychotherapeuten hinweisen, erst nach einer bestimmten Frist aus dem Register entfernt bzw. – in schwerwiegenden Fällen – mit dem Vermerk «gelöscht» versehen:

Einschränkungen der Berufsausübungsbewilligung (vgl. Art. 25) gemäss *Absatz 1* werden nicht bei deren Aufhebung, sondern mit einem Verzug von fünf Jahren aus dem Register entfernt. Mit der Aufhebung wird jedoch der öffentliche Zugang zu diesen Einträgen umgehend gesperrt. Das EDI stellt sicher, dass die entsprechenden Mutationen (Entfernung; Sperren des öffentlichen Zugriffs) verzögerungsfrei umgesetzt werden.

Disziplinar massnahmen, welche infolge leichterer Verstösse gegen die Vorschriften des Gesetzes oder seiner Ausführungsbestimmungen verhängt wurden (Verwarnungen, Verweise und Bussen) werden gemäss *Absatz 2* erst fünf Jahre nach ihrer Anordnung aus dem Register entfernt.

Demgegenüber werden befristete Berufsausübungsverbote, welche aufgrund gravierender Verstösse gegen die Vorschriften des Gesetzes oder seiner Ausführungsbestimmungen verhängt wurden, gemäss *Absatz 3* nicht aus dem Register entfernt, sondern zehn Jahre nach ihrer Aufhebung mit dem Vermerk «gelöscht» versehen.

Schliesslich ist der allgemeine Grundsatz gemäss Artikel 21 DSG zu beachten, wonach Bundesorgane Personendaten, die sie nicht mehr benötigen, anonymisieren oder vernichten müssen, sofern sie nicht Beweis- oder Sicherungszwecken dienen oder dem Bundesarchiv abzuliefern sind. Dem wird mit *Absatz 4* Rechnung getragen. Vollendet eine Person das 80. Lebensjahr oder wird von einer Behörde deren Ableben gemeldet, so werden deren Daten aus dem Register entfernt oder anonymisiert.

## 2.7 **7. Kapitel: Rechtsschutz und Strafbestimmungen**

### *Art. 44* Rechtsschutz

Der *Artikel 44* erweitert den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968<sup>55</sup> 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 einem Gericht bestehen. Damit wird sichergestellt, dass die betroffene Person wichtige, auf der Basis des Gesetzes oder des Weiterbildungsganges getroffene Entscheide der Weiterbildungsorganisation anfechten kann. Dies ist der Grund, weshalb die für die Weiterbildung verantwortliche Organisation gewisse Entscheide in Form einer Verfügung im Sinne des VwVG erlassen muss, sofern sie nicht eine kantonale Behörde ist. Gegen solche Verfügungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingelegt werden. Im Rahmen der richterlichen Überprüfung werden die relevanten Bestimmungen des Weiterbildungsganges 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 VwVG.

### *Art. 45* Titelanmassung

Diese Bestimmung steht in Zusammenhang mit Artikel 4 und 10 (Schutz von Berufsbezeichnungen). Wer in Geschäftspapieren, Anzeigen aller Art oder anderen für den geschäftlichen Verkehr in der Schweiz bestimmten Unterlagen eine der dort genannten Berufsbezeichnungen unerlaubterweise verwendet, kann mit Busse bestraft werden. Die nach Artikel 4 und 10, respektive der entsprechenden Verordnungsbestimmung, geregelten Berufsbezeichnungen dürfen als solche nur von Berechtigten verwendet werden. Im Zusammenhang mit den eidgenössischen Weiterbildungstiteln nach Artikel 8 ist auch die Verwendung verwechselbarer Titel unter Strafe gestellt. Das Adjektiv «psychologisch» in der Berufsbezeichnung nach Artikel 4 wird dagegen nicht geschützt, da nicht in unverhältnismässiger Weise in die

<sup>55</sup> SR 172.021

Wirtschaftsfreiheit, zum Beispiel von psychologischen Beratern, eingegriffen werden soll.

Die Berufsbezeichnungen und Weiterbildungstitel werden an sich auch durch das UWG geschützt (vgl. Ziff. 1.2). Gestützt auf Artikel 3 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 23 UWG wird auf Antrag mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe sanktioniert, wer unzutreffende Titel oder Berufsbezeichnungen verwendet, die geeignet sind, den Anschein besonderer Auszeichnungen oder Fähigkeiten zu erwecken. Der Umstand, dass die entsprechende strafrechtliche Verfolgung lediglich auf Antrag erfolgt und nicht jedermann zur Klage legitimiert ist, lässt diese Massnahme im hier vorliegenden Zusammenhang als ungenügend erscheinen. Mittels einer eigenen Strafbestimmung im Entwurf kann dessen spezifischen Schutzinteressen besonders Rechnung getragen werden. Eine Titelanmassung im Sinne von Artikel 45 wird von Amtes wegen verfolgt. Dies dient dem Schutz von hilfesusuchenden Personen vor unqualifizierter Beratung und Behandlung. Der Strafrahmen von Artikel 45 ist dem Tatbestand der Titelanmassung angepasst. Die Busse beträgt höchstens 10 000 Franken (vgl. Art. 106 Abs. 1 und Art. 333 Abs. 3 StGB). Der Strafrahmen nach UWG (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe) bezieht sich auf sämtliche Formen des unlauteren Wettbewerbs und ist deshalb höher. Eine Freiheitsstrafe erscheint im Zusammenhang mit dem hier vorliegenden Tatbestand als nicht angebracht. Da der Tatbestand von Artikel 45 die einzelnen Merkmale von Artikel 3 Buchstabe c UWG enthält und dasselbe Ziel verfolgt, geht die Strafbestimmung dieses Gesetzes nach dem Grundsatz des Vorrangs der *lex specialis* derjenigen des UWG vor.

## **2.8 8. Kapitel: Schlussbestimmungen**

### *Art. 46* Aufsicht

Dem Bundesrat obliegt die Aufsicht über den Vollzug. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes sind im Bereich der Weiterbildung das EDI und im Bereich der Berufsausübung die Kantone. Gegenüber den verantwortlichen Organisationen der Weiterbildungsgänge ist das EDI als Akkreditierungsinstanz zugleich auch Aufsichtsorgan. Auf Grund dieser Kompetenz kann das EDI Informationen beschaffen und Massnahmen treffen, damit die Trägerorganisation die Weiterbildung auch wirklich im Rahmen des akkreditierten Weiterbildungsgangs durchführt (vgl. Art. 20).

### *Art. 47* Vollzug

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

### *Art. 48* 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. Die Umschreibung «Psychologen» wird weit verstanden: Unter das Berufsgeheimnis fallen auch die anderen Fachrichtungen der Psychologie, wie z.B. Psychotherapeu-

ten, klinische Psychologen usw. Ebenfalls geändert werden im gleichen Sinne Artikel 171 Absatz 1 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007<sup>56</sup> (StPO) sowie Artikel 75 Buchstabe b des Militärstrafprozesses vom 23. März 1979<sup>57</sup> (MStP).

#### *Art. 49* Übergangsbestimmungen

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

Keine übergangsrechtliche Regelung ist dagegen für Personen vorgesehen, die bisher die Bezeichnung Psychologin oder Psychologe verwendet haben, ohne einen anerkannten Hochschulabschluss in Psychologie zu besitzen. Diese dürfen zwar eine allfällige psychologische Tätigkeit weiterführen, ab Inkrafttreten des Gesetzes jedoch die geschützte Bezeichnung «Psychologin» oder «Psychologe» nicht mehr verwenden. Zum Einen wird damit sichergestellt, dass das Gesetz seine Wirkung im übergeordneten Interesse des Gesundheits- und Täuschungsschutzes ohne Verzug entfaltet. Zum Andern kann der Personenkreis, für welchen in Bezug auf den Bezeichnungsschutz eine Übergangsregelung zu erlassen wäre, nicht präzise definiert werden. In der Folge würden Personen, die zwar kein abgeschlossenes Hochschulstudium, wohl aber andere Arten der Ausbildung im Bereich der Psychologie (Kurse, Seminare) absolviert haben, vom Gesetz gleich behandelt, wie Personen ohne jegliche psychologische Bildung. Schliesslich werden mit dem sofortigen Inkrafttreten des Bezeichnungsschutzes keine erworbenen Rechte verletzt.

Die vom Bundesrat bezeichneten Weiterbildungsgänge in Psychotherapie gelten während fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes als provisorisch akkreditiert. Der Bundesrat erstellt eine Liste mit den entsprechenden Weiterbildungsgängen. Er stützt sich dabei auf die von den Berufs- und Fachorganisationen anerkannten Weiterbildungen und hört die Psychologieberufekommision an. Die während dieser Frist in diesen Weiterbildungsgängen erworbenen Titel gelten als eidgenössisch. Die für die Weiterbildung verantwortlichen Organisationen haben also ab Inkrafttreten des Gesetzes fünf Jahre Zeit, ihre Weiterbildungsgänge akkreditieren zu lassen (*Abs. 1*).

Die vor Inkrafttreten des PsyG in der vom Bundesrat gemäss Absatz 1 aufgelisteten Weiterbildungsgängen erworbenen Titel gelten als eidgenössisch (*Abs. 2*).

Wer bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits in Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht über eine Berufsausübungsbewilligung für die selbstständige Ausübung der Psychotherapie verfügt, soll diese im entsprechenden Kanton weiterhin selbstständig bzw. privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausüben können, auch wenn die nach diesem Gesetz geforderte Aus- oder Weiterbildung nicht vorliegt. Muss hingegen eine betroffene Person nach Inkrafttreten des PsyG eine neue

<sup>56</sup> SR ...; BBl 2007 6977

<sup>57</sup> SR 322.1

Berufsausübungsbewilligung zur privatwirtschaftlichen Ausübung des Psychotherapieberufes in eigener fachlicher Verantwortung beantragen, z.B. weil sie den Kanton wechselt, muss sie nach Inkrafttreten des PsyG die Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Gesetz nachweisen (*Abs. 3*).

*Absatz 4* räumt Personen, die nach kantonalem Recht vor Inkrafttreten des PsyG keine Berufsausübungsbewilligung benötigten und erst gemäss neuem Recht eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, eine fünfjährige Übergangsfrist ein. Dabei handelt es sich z.B. um privatwirtschaftlich tätige Psychotherapeuten, die in eigener fachlichen Verantwortung an einer privaten Klinik arbeiten (aber nicht selbstständig tätig im Sinn des Steuer- und Sozialversicherungsrechts sind) und in einem Kanton arbeiten, der nur die selbstständige Tätigkeit an eine Bewilligungspflicht geknüpft hat. Diese Frist soll den betroffenen Personen ermöglichen, eine Bewilligung zu beantragen, sich allenfalls neu zu organisieren oder Nachqualifikationen zu erwerben.

#### *Art. 50* Referendum und Inkrafttreten

Als Bundesgesetz ist das PsyG gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV dem fakultativen Referendum unterstellt (*Abs. 1*). Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Auf diese Weise können Inkrafttreten und Erlass des bundesrätlichen Ausführungsrechts aufeinander abgestimmt werden (*Abs. 2*).

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Mit dem Psychologieberufegesetz werden dem Bund neue dauerhafte Aufgaben entstehen. Die Aufgabenerfüllung soll im BAG angesiedelt werden. Der Personalbedarf und die benötigten Sachmittel für den Vollzug des Gesetzes lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt wie folgt beziffern:

- *Fachstelle Psychologieberufe*: 160 Stellenprozent für die Leitung der Fachstelle, fachliche Begleitung des Gesetzesvollzugs sowie Weiterentwicklung (80 Stellenprozent Leitung der Fachstelle; 80 Stellenprozent qualifizierte administrative Leitungsassistentenz).
- *Geschäftsstelle Psychologieberufekommission*: 80 Stellenprozent für die inhaltliche Begleitung aller Aufgaben der Kommission, insbesondere Vorbereitung der Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen und Weiterbildungstiteln. Für die Tätigkeit der Psychologieberufekommission werden zudem Sachmittel benötigt (Taggelder, Entschädigung Präsidium etc.). Für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse und Weiterbildungstitel werden Gebühren erhoben. Die Einnahmen können zum heutigen Zeitpunkt nicht beziffert werden. Die Höhe der Gebühren orientiert sich an den Ansätzen, wie sie bei den universitären Medizinalberufen für die Anerkennung festgelegt sind.
- *Akkreditierung*: 80 Stellenprozent für die fachliche Koordination der Akkreditierungsverfahren (Prüfung der Gesuche, Prozessbegleitung). Die im Gesetz vorgesehenen Gebühren decken lediglich die Durchführung der Verfahren, nicht aber die Koordinationsaufgaben.
- *Juristische Unterstützung*: 40 Stellenprozent.

Der Betrieb des Registers für Psychologieberufe erfolgt durch die Fachstelle Gesundheitsberuferegister. Es werden dafür keine zusätzlichen Mittel benötigt.

Die effektiv notwendigen personellen und finanziellen Mittel für den Vollzug des Gesetzes werden dem Bundesrat nach der parlamentarischen Beratung im Rahmen des Antrages zur Inkraftsetzung unterbreitet.

Damit der Vollzug auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (voraussichtlich 1.1.2013) sichergestellt werden kann, müssen für das Projekt Psychologieberufegesetz befristet für die Jahre 2010–2012 Mittel bereitgestellt werden. Der Personalbedarf und die benötigten Sachmittel für die Vorbereitung des Vollzugs des Gesetzes verteilen sich während dieser Projektphase wie folgt:

- *Projektleitung Psychologieberufegesetz*: 160 Stellenprozente für die Leitung des Projekts und die fachliche Begleitung der parlamentarischen Beratungen (80 Stellenprozente Leitung des Projekts; 80 Stellenprozente qualifizierte Leitungsassistenten).
- *Vorbereitung der Einsetzung der Psychologieberufekommission*: 80 Stellenprozente sind für die Vorbereitung der Tätigkeiten der Kommission, Erarbeitung von Guidelines für die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen und Weiterbildungstiteln nötig.
- *Akkreditierung*: 80 Stellenprozente für die Vorbereitung der Akkreditierungsverfahren sowie die in den Übergangsbestimmungen vorgesehene Liste vorläufig akkreditierter Weiterbildungsgänge. Für die Vorbereitung der Akkreditierungsstandards, für weitere Vorabklärungen (Beratungsaufwand) sowie für Übersetzungsarbeiten und weitere Spesen werden zudem Sachmittel benötigt.
- *Juristische Unterstützung*: 80 Stellenprozente für die Erarbeitung des Verordnungsrechts sowie anderer Grundlagen.
- *Register*: Die Anpassung der bestehenden Informatiklösung erfordert jährlich weitere Sachmittel.

### **3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Vollzungsaufgaben für die Kantone ergeben sich im Bereich der Berufsausübung von privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung tätigen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten. Neue Vollzungsaufgaben halten sich jedoch in Grenzen, da fast alle Kantone Regelungen auf dem Gebiet der Psychotherapie sowie für bestimmte andere Psychologieberufe getroffen haben. Die meisten Kantone stellen schon heute gesundheitspolizeiliche Berufsausübungsbewilligungen für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten aus und sind für die Aufsicht verantwortlich. Die neu geschaffenen Vorschriften zur Berufsausübung auf Bundesebene sind vergleichbar mit den bestehenden kantonalen Berufsausübungsbewilligungen. Die Aufsicht über die psychologischen Berufe gestaltet sich entsprechend der bestehenden kantonalen Aufsicht über diese Berufe.

Das mit dem Gesetz geplante Register wird den Kantonen die Überprüfung und Überwachung der privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausgeübten Psychotherapie erleichtern. Die im Register eingetragenen Daten werden es den Kantonen erlauben, Berufsausübungsbewilligungen effizienter zu erteilen. Sie

können ebenfalls überprüfen, ob in einem anderen Kanton bereits eine Bewilligung besteht, und ob diese Bewilligung allenfalls eingeschränkt wurde. Die Kantone müssen die notwendigen Daten wie Bewilligungen, Auflagen und Disziplinarmassnahmen in das Register eintragen. Dafür ist insbesondere in der Anfangsphase mit einem gewissen Verwaltungsaufwand zu rechnen. Die Kantone verfügen jedoch nach der Einführung des Medizinalberuferegisters über die notwendigen Erfahrungen und die EDV-gestützten Informationssysteme bestehen bereits.

Darüber hinaus ist die Strafverfolgung Sache der Kantone. Es ist indessen nicht zu erwarten, dass die neu geschaffenen Straftatbestände zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich machen.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

#### **3.3.1 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen**

Für Konsumentinnen und Konsumenten von psychologischen Dienstleistungen wird Transparenz auf einem bisher unübersichtlichen Markt geschaffen: Durch die Einführung geschützter Berufsbezeichnungen werden sie in die Lage versetzt, qualifizierte Anbieter psychologischer Dienstleistungen schnell und eindeutig von unqualifizierten zu unterscheiden. Dadurch verringern sich für hilfesuchende Menschen Such- und Transaktionskosten für psychologische Dienstleistungen hoher Qualität.

Für die Inhaberinnen und Inhaber eines nach diesem Gesetz anerkannten Hochschulabschlusses in Psychologie wird mit dem Schutz ihrer Berufsbezeichnung ein klares Qualitätslabel eingeführt, das sie von Anbietern ohne Hochschulstudium in Psychologie verlässlich unterscheidet.

Den Anbietern psychologischer Dienstleistungen, welche keinen nach diesem Gesetz anerkannten Hochschulabschluss in Psychologie besitzen, wird ihre Tätigkeit nicht untersagt. Es wird ihnen lediglich verwehrt, ihre Dienstleistungen unter der Bezeichnung «Psychologin» oder «Psychologe» anzubieten. Soweit sie nicht unrechtmässig diese Bezeichnung verwenden, enthält das Gesetz für sie ansonsten keine besonderen Vorschriften.

Für angehende psychologische Psychotherapeutinnen und -therapeuten werden neu in der gesamten Schweiz dieselben Voraussetzungen für die Erlangung einer Berufsausübungsbewilligung festgelegt. Die Zugangsschwelle in die akkreditierten Weiterbildungen in Psychotherapie wird einerseits erhöht, indem inskünftig nur noch ein Master-, Lizentiats- oder Diplomabschluss in Psychologie zum Zugang berechtigt. Andererseits wird der Zugang für die gesamte Schweiz einheitlich und damit besser berechenbar ausgestaltet. Mit der gesamtschweizerischen Harmonisierung der Bewilligungsvoraussetzungen werden die Qualifikationsanforderungen auf gleichmässig hohem Niveau festgelegt.

Nichtärztliche Psychotherapeutinnen und -therapeuten ohne Hochschulstudium in Psychologie, welche bereits über eine kantonale Berufsausübungsbewilligung verfügen, werden nicht vom Markt verdrängt. Der Besitzstand dieser Personen wird durch die vorgesehenen Übergangsbestimmungen gewahrt, indem die kantonalen Berufsausübungsbewilligungen ihre Gültigkeit behalten.

Für die Hochschulen hat der vorliegende Entwurf keine unmittelbaren Auswirkungen. Die vorgesehene Regelung greift nicht in die Hochschulausbildung in Psychologie ein. Vielmehr stellt sie auf die bestehende Bildungssystematik sowie die Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen ab.

Die Auswirkungen der vorgesehenen Regelung auf die Weiterbildungsorganisationen sind heute schlecht abschätzbar. Angesichts der grossen Vielzahl an bestehenden Weiterbildungsgängen ist allenfalls mit einer Reduktion des Angebots zu rechnen. Gewisse Weiterbildungsgänge werden möglicherweise das Akkreditierungsverfahren nicht bestehen. Einzelne Weiterbildungsorganisationen könnten, etwa aus Kostengründen, eine Akkreditierung gar nicht erst beantragen. Durch die vorgesehene Regelung könnte sich einerseits eine Bereinigung und Konsolidierung des Weiterbildungsangebotes ergeben. Andererseits könnte sie Anreiz bieten zur Entwicklung neuer Weiterbildungsangebote.

Mit den eidgenössischen Weiterbildungstiteln werden entsprechend qualifizierte Psychologinnen und Psychologen künftig über ein anerkanntes Qualitätslabel verfügen, welches sie einerseits im Inland als hochqualifizierte Fachpersonen kennzeichnen und andererseits das Risiko einer allfälligen Benachteiligung in der Berufstätigkeit im Ausland vermindert.

Psychologinnen und Psychologen können ihre ausländischen Ausbildungsabschlüsse und Weiterbildungstitel nach diesem Gesetz anerkennen lassen. Soweit sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, haben ausländische Psychologinnen und Psychologen dieselben Rechte und Pflichten, wie inländische. Sie können im Fall der Anerkennung ihres Hochschulabschlusses ebenfalls die geschützten Berufsbezeichnungen verwenden.

### **3.3.2                    Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**

Insgesamt sind vom Psychologieberufegesetz kaum Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten. So ist insbesondere nicht mit direkten Kostenfolgen für die Allgemeinheit zu rechnen:

Die vorgesehene Regelung hat keine Auswirkungen auf die Zulassung der psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten zur Leistungserbringung nach KVG<sup>58</sup>. Die Integration der nichtärztlichen Psychotherapie ins KVG würde eine Revision dieses Gesetzes respektive die Schaffung einer entsprechenden Verordnung voraussetzen, welche zurzeit nicht vorgesehen sind. Das Psychologieberufegesetz ändert höchstens die Grundlagen einer allfälligen erneuten Diskussion um die KVG-Zulassung, indem es gesamtschweizerisch einheitliche, hohe Qualifikationsanforderungen für die betreffende Berufsgruppe festlegt.

Das vorliegende Gesetz wird sich hingegen qualitätssteigernd auf das Angebot psychologischer Dienstleistungen auswirken: Ungenügend qualifizierte Anbieter werden ihre Dienstleistungen nicht mehr zu gleichen Bedingungen am Markt anbieten können wie die qualifizierten Fachpersonen. Dadurch dürfte es zu einem Rückgang nutzloser oder gar schädigender Fehlbehandlungen kommen, welche mit Folgekosten für die hilfesuchende Person und ihr Umfeld verbunden sein können.

Insgesamt wird sich die vorgesehene Regelung auf die Qualifikationsanforderungen an die Erbringer psychologischer Dienstleistungen auswirken.

Durch die vorgesehenen Akkreditierungsverfahren wird es wahrscheinlich zu einer Bereinigung der zahlreichen Weiterbildungsangebote im betroffenen beruflichen Feld kommen: Qualitativ hochstehende, akkreditierte Weiterbildungen werden zu Lasten der nicht akkreditierten Weiterbildungsangebote Absolventinnen und Absolventen dazu gewinnen. Mit höheren Teilnehmerzahlen könnte der eine oder andere Weiterbildungsgang allenfalls günstiger werden. Indem die Weiterbildungsorganisationen die Akkreditierungskosten auf die Absolventinnen und Absolventen überwälzen, könnten umgekehrt die Kosten für die Teilnehmenden steigen.

### **3.3.3 Alternative Regelungen**

Im Verlauf der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs wurden verschiedene alternative Regelungen untersucht. Die wichtigsten wurden bereits besprochen (vgl. Ziff. 1.2). Insbesondere verworfen wurden ein reines Psychotherapiegesetz sowie die Regulierung des Marktes für psychologische Dienstleistungen durch die Berufsverbände. Die geprüften Lösungsalternativen hätten dem ausgewiesenen Regulierungsbedarf sowie den gegebenen Gesetzgebungsaufträgen (vgl. Ziff. 1.1.3 und 1.1.4) nicht genügt.

### **3.3.4 Zweckmässigkeit im Vollzug**

Das Psychologieberufegesetz führt zu neuen Verwaltungsstrukturen beim Bund: Es wird neu eine Psychologieberufekommission eingesetzt, die über eine Geschäftsstelle, voraussichtlich beim BAG, verfügen wird. Damit wird eine kontinuierliche Anerkennungspraxis gewährleistet und die optimale Zusammenarbeit zwischen Expertinnen und Experten und der Verwaltung sichergestellt.

Mit der Akkreditierung der Weiterbildungsgänge ist ein grosser Aufwand verbunden. Akkreditierungsinstanz ist das EDI. Es kann von seiner Erfahrung mit der Akkreditierung von Weiterbildungsgängen im Rahmen des MedBG profitieren. Die Akkreditierung wird durch Gebühren finanziert.

Neu wird der Bund ein Register der Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Weiterbildungstitels bzw. einer Berufsausübungsbewilligung nach diesem Gesetz führen. Beim Aufbau dieses Registers werden Synergien mit dem bereits bestehenden Medizinalberuferegister nach MedBG genutzt werden können.

Mit der Datenerfassung und -bearbeitung im Rahmen eines nationalen Registers haben die Kantone bereits Erfahrung im Zusammenhang mit dem Register gemäss MedBG.

Die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen für Psychotherapeuten erfolgt über die bestehenden kantonalen Strukturen. Die meisten Kantone kennen schon heute ein Bewilligungssystem mit Disziplinaraufsicht. Auch die neuen Straftatbestände werden kaum einschneidende Veränderungen verursachen.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011<sup>59</sup> angekündigt.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

#### **5.1.1 Rechtsgrundlage**

Der vorliegende Erlass stützt sich primär auf Artikel 95 BV<sup>60</sup>, der den Bund ermächtigt, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu erlassen. Zu berücksichtigen ist aber auch Artikel 97 Absatz 1 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 Hochschulausbildung – in gesundheitspolitisch besonders relevanten Berufsfeldern auch an die Weiterbildung – sowie in Form von Berufspflichten an die Berufsausübung gestellt werden.

#### **5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten**

Die Ausübung einer psychologischen Tätigkeit fällt 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.

Die gesetzliche Grundlage wird mit dem Gesetzesentwurf geschaffen. Die Regelungskompetenz (Art. 3 BV) ergibt sich aus dem Vorstehenden.

Das öffentliche Interesse an einer Regelung der Psychologieberufe ergibt sich aus dem Anspruch des Publikums, vor fachlich unqualifizierten Anbieterinnen und Anbieter geschützt zu werden.

Der Gesetzesentwurf ist verhältnismässig. Die Schwachstellen der bisherigen Rechtslage werden auf massvolle Art und Weise behoben. Es wird darauf verzichtet, für Fachgebiete der Psychologie ausserhalb der Psychotherapie eine obligatorische Weiterbildung und eine Bewilligungspflicht vorzusehen. Ferner wird der Schutz der Berufsbezeichnungen bzw. Titel auf den Geschäftsverkehr beschränkt. Die Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit sind auf das für die Erreichung des Regelungszwecks Erforderliche beschränkt.

<sup>59</sup> BBl 2008 824  
<sup>60</sup> SR 101

## 5.2

### Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Zur Erleichterung der Personenfreizügigkeit sieht das Gemeinschaftsrecht und mit ihm das Freizügigkeitsabkommen<sup>61</sup> verschiedene Regeln (gemeinschaftliche Rechtsakte) zur Anerkennung von beruflichen Fähigkeitsnachweisen vor. Im vorliegenden Zusammenhang einschlägig sind die Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG (später voraussichtlich die der Richtlinie 2005/36/EG)<sup>62</sup> (siehe Ziff. 1.6.2). Der Gesetzesentwurf ist mit den Verpflichtungen der Schweiz aus dem Freizügigkeitsabkommen, insbesondere mit der Richtlinie 89/48/EWG, vereinbar. Auf die folgenden Aspekte ist besonders hinzuweisen:

- Da der Gesetzesentwurf mit der Führung spezifischer Berufsbezeichnungen eine Art der Ausübung des Psychologieberufs an bestimmte Qualifikationen knüpft, wird der Psychologieberuf als reglementierter Beruf im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 89/48/EWG zu sehen sein.
- Der Gesetzesentwurf trägt der Verpflichtung zur Berücksichtigung der in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen Rechnung, indem die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen in Artikel 3, diejenige von ausländischen Weiterbildungstitel in Artikel 10 vorgesehen ist. Damit sind die in der Richtlinie 89/48/EWG enthaltenen Vorgaben in Bezug auf die Anerkennung allfälliger ausländischer Diplome (Art. 3 der Richtlinie) berücksichtigt.
- Der Gesetzesentwurf schafft in Übereinstimmung mit Artikel 4 der Richtlinie 89/48 EWG die Rechtsgrundlage, um bei wesentlichen Unterschieden in der Ausbildungsdauer oder im Ausbildungsinhalt Ausgleichsmassnahmen anzuordnen (vgl. Art. 3 Abs. 3 sowie Art. 10 Abs. 3).
- Der Gesetzesentwurf verlangt zusätzlich, dass Personen, welche die Psychotherapie privatwirtschaftlich ausüben wollen, nachzuweisen haben, dass sie eine Landessprache beherrschen. Auch diese Regelung steht mit dem Freizügigkeitsabkommen in Einklang.

## 5.3

### Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV.

<sup>61</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR **0.142.112.681**.

<sup>62</sup> Richtlinie 89/48 EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsbildung abschliessen (ABl. L 19 vom 24. 1. 1989, S. 16, in der Fassung der Richtlinie 2001/19 /EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2001, ABl. L 206 vom 31.7.2001, S. 1) und Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 25-45).

## 5.4

### Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Der Bundesrat als Verordnungsinstanz darf damit innerhalb der vom Gesetz beschriebenen Grenzen gesetzsergänzendes 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.

Nachfolgend werden diese Delegationsnormen aufgeführt:

- Artikel 6 Absatz 3: Der Bundesrat bestimmt die Dauer bzw. den Umfang der Weiterbildung für die einzelnen Weiterbildungstitel in den jeweiligen Fachrichtungen der Psychologie.
- Artikel 8 Absatz 2: Der Bundesrat kann für andere unmittelbar gesundheitsrelevante Fachrichtungen der Psychologie eidgenössische Weiterbildungstitel vorsehen.
- Artikel 10: Der Bundesrat regelt nach Anhörung der Psychologieberufekommission, wie die Weiterbildungstitel in der Berufsbezeichnung verwendet werden dürfen.
- Artikel 13 Absatz 2: Der Bundesrat kann nach Anhörung der verantwortlichen Organisationen Bestimmungen erlassen, welche das Akkreditierungskriterium gemäss Absatz 1 Buchstabe b konkretisieren.
- Artikel 23 Absatz 2: Der Bundesrat hat nach Massgabe staatsvertraglicher Bestimmungen festzulegen, welche Bescheinigungen die sog. 90-Tage-Dienstleistungserbringer beizubringen haben.
- Artikel 37 Absatz 2: Der Bundesrat kann der Psychologieberufekommission andere, als die bereits im Gesetz genannten Aufgaben übertragen.
- Artikel 40 Absatz 2: Der Bundesrat erlässt nähere Bestimmungen über die im Register enthaltenen Personendaten sowie über deren Bearbeitungsmodalitäten.
- Artikel 49 Absatz 1: Dem Bundesrat wird schliesslich im Rahmen der Übergangsbestimmungen die Befugnis zugewiesen, eine Liste zu erstellen mit denjenigen Weiterbildungsgängen, die während fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes als provisorisch akkreditiert gelten.

