

Zusammenfassung

**Kantonale Aufsicht über die Berufsausübung
gemäss MedBG, GesBG und PsyG**

Michèle Gerber, Christian Bolliger

Bern, 1. Februar 2022

Impressum

Auftraggeber:	Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bern
Vertrags-Id / Aktenzeichen	142004418 / 531.3-1
Laufzeit Mandat:	März 2021 – Dezember 2021
Datenerhebungsperiode	August 2021 – Oktober 2021
Leitung Forschungsprojekt im BAG:	Cinzia Zeltner (wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Weiterentwicklung Gesundheitsberufe)
Zitiervorschlag:	Gerber, Michèle und Bolliger, Christian (2021). Kantonale Aufsicht über die Berufsausübung gemäss MedBG, GesBG und PsyG. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
Korrespondenzadresse:	Büro Vatter, Politikforschung & -beratung Gerbergasse 27 CH-3011 Bern

Zusammenfassung

Das Medizinalberufegesetz (MedBG, SR 811.11), das Gesundheitsberufegesetz (GesBG, SR 811.21) und das Psychologieberufegesetz (PsyG, SR 935.81) delegieren die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen und die Aufsicht über die Einhaltung der Berufspflichten von Fachpersonen, die ihren Beruf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, an die Kantone. Dies betrifft folgende Berufe: Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Chiropraktorinnen und Chiropraktoren, Apothekerinnen und Apotheker sowie Tierärztinnen und Tierärzte (MedBG), Pflegefachfrauen und -männer; Physiotherapeutinnen und -therapeuten, Ergotherapeutinnen und -therapeuten, Hebammen, Ernährungsberaterinnen und -berater, Optometristinnen und Optometristen, Osteopathinnen und Osteopathen (GesBG) sowie Psychologische Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten (PsyG), deren Berufsausübung (Bewilligungspflicht und kantonale Aufsichtsbehörde) im PsyG explizit geregelt ist. Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG) hat das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung im Sommer 2021 eine Online-Befragung bei den kantonalen Behörden zur Aufsicht über die Berufsausübung durchgeführt. Mit der Untersuchung strebt das BAG einen guten Informationsstand darüber an, wie die Kantone die Aufsichtspflicht umsetzen, mit welchen Schwierigkeiten sie sich auseinandersetzen und welchen Optimierungsbedarf sie erkennen. 50 von 57 angeschriebenen Aufsichtsbehörden nahmen an der Online-Befragung teil.

Organisation der Aufsichtsbehörden

Die Kantone organisieren die Aufsicht unterschiedlich: In acht Kantonen ist eine einzige Stelle für die Aufsicht über alle Berufe zuständig, in zehn Kantonen zwei Stellen und bei den restlichen acht Kantonen drei bis vier Stellen. Die Aufsicht über Ärztinnen und Ärzte, Chiropraktorinnen und Chiropraktoren, die sieben Berufe nach GesBG sowie Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten nach PsyG ist bis auf eine Ausnahme durchgängig bei der gleichen Behörde angesiedelt. In einem Kanton ist die Aufsicht über Optometristinnen und Optometristen bei einer anderen Stelle angesiedelt. Separate Zuständigkeiten bestehen hingegen teilweise für die Aufsicht über Apothekerinnen und Apotheker (8 Kantone), Zahnärztinnen und Zahnärzte (4 Kantone) sowie Tierärztinnen und Tierärzte (16 Kantone).

Erteilung der Berufsausübungsbewilligung (BAB)

Für die Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung müssen Fachpersonen ein entsprechendes eidgenössisches Diplom besitzen, vertrauenswürdig sein sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten. Zudem müssen sie über die notwendigen Kenntnisse einer Amtssprache des Kantons verfügen, für welchen die Bewilligung beantragt wird (Art. 36 Abs. 1 MedBG; Art. 12 Abs. 1 GesBG; Art. 24 Abs. 1 PsyG).

Verlangte Dokumente und Nachweise: Für die Prüfung dieser Voraussetzungen verlangen alle Kantone für alle abgefragten Fachpersonen einen Strafregisterauszug oder ein Führungszeugnis. Bei einer früheren selbständigen Tätigkeit im Ausland oder einem anderen Kanton müssen die Fachpersonen in den meisten Fällen eine Unbedenklichkeitserklärung bzw. einen Letter of Good Standing vorlegen. In fast allen Kantonen müssen dem Gesuch für eine BAB auch Dokumente zur Berufsqualifikation oder bestehende BAB aus anderen Kantonen beigelegt werden. Mindestens zwei Drittel der Kantone verlangen bei allen Berufsgruppen einen CV, einen Nachweis über das Vorliegen einer Berufshaftpflichtversicherung und mit Ausnahme von Tierärztinnen und Tierärzten eine allfällige Begründung eines ablehnenden Gesuchs aus einem anderen Kanton. Verschiedene Kantone (meist weniger als die Hälfte) verlangen weitere Dokumente wie z.B. Zeugnisse über den physischen und psychischen Gesundheitszustand, Arbeitszeugnisse und Aufenthaltsbewilligungen.

Nachweis der Sprachkompetenz: Die Anforderungen der Kantone an den Nachweis der Sprachkompetenz unterschieden sich kaum zwischen den verschiedenen Berufen, mit Ausnahme der Tierärztinnen und Tierärzte. Bei den Berufen nach MedBG und PsyG ist die Prüfung des Spracheintrags in den entsprechenden Berufsregistern das am meisten verbreitete Element. Ausser bei Tierärztinnen und Tierärzten verlangen jeweils die Hälfte oder mehr der Kantone ein anerkanntes Sprachdiplom, einen in der entsprechenden Landessprache ausgestellten Aus- oder Weiterbildungstitel oder die Muttersprache als Nachweis für die Sprachkompetenz der Gesuchstellenden. Etwas weniger als die Hälfte der Kantone pro Berufsgruppe ziehen einen Nachweis über die Berufsausübung im betreffenden Sprachgebiet zur Beurteilung des Gesuches bei. Ein bis vier Kantone pro Berufsgruppe verlangen auch das Maturitätszeugnis.

Grosse Unterschiede zwischen den Kantonen: Wie diese Befunde zeigen, bestehen grosse Unterschiede bezüglich der Anzahl Dokumente und Angaben, welche die Kantone für die Beurteilung der BAB-Gesuche beiziehen. Auch innerhalb eines Kantons können teilweise grosse Unterschiede zwischen den Anforderungen an verschiedene Berufsgruppen bestehen; diese zeigen sich tendenziell v.a. dann, wenn die Zuständigkeit für die Aufsicht auf unterschiedliche Stellen aufgeteilt ist.

Vereinfachtes Verfahren, wenn bereits eine BAB eines anderen Kantons vorliegt: Wenn Gesuchstellende bereits über eine BAB eines anderen Kantons verfügen, durchlaufen sie in den meisten Kantonen ein vereinfachtes Verfahren. Dieses ist bei allen Berufen in fast allen Kantonen kostenlos, auch müssen meist nicht alle Dokumente eingereicht werden.

Die meisten Kantone kennen eine Form der Befristung für BAB: Lediglich zwischen zwei und sechs Kantonen (je nach Berufsgruppe) befristen eine BAB nie. Bei allen abgefragten Berufsgruppen ist die BAB in etwa der Hälfte der Kantone ab Erreichen eines bestimmten Alters befristet, meist bei 70 Jahren für eine Dauer von ein bis drei Jahre. Ebenfalls etwa die Hälfte der Kantone befristet die BAB bei allfälligen Vorbehalten gegenüber den Gesuchstellenden. Lediglich in drei Kantonen pro Berufsgruppe sind BAB immer befristet.

Informationsbeschaffung und Massnahmen nach Erteilung der BAB

Erneute Überprüfung am häufigsten bei Hinweisen auf Unregelmässigkeiten: Ist die BAB einmal erteilt, kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass Fachpersonen die Bewilligungsvoraussetzungen dauerhaft erfüllen. Mit Ausnahme von Bewilligungen für Tierärztinnen und Tierärzte (7 Kantone) überprüft ungefähr die Hälfte der kantonalen Behörden die Bewilligungsvoraussetzungen dann erneut, wenn Gesuchstellende eine befristete Bewilligung verlängern möchten. Zwischen drei und sieben kantonale Behörden prüfen das Bestehen der Bewilligungsvoraussetzungen auch bei anderen Gelegenheiten erneut. Dies tun sie am häufigsten, wenn sie konkrete Hinweise auf Unregelmässigkeiten in der Berufsausübung bzw. auf Verletzung der Berufspflichten erhalten. Das Erreichen einer Altersgrenze ist der zweithäufigste Auslöser für die erneute Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen. Zudem kommt es bei allen Berufsgruppen in gewissen Kantonen im Rahmen von Stichprobenkontrollen und anderweitigen Routinekontrollen zu einer erneuten Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen. Die restlichen Kantone (zwischen 6 bis 15 pro Berufsgruppe) überprüfen nach der Erteilung der BAB nicht mehr, ob die Bewilligungsvoraussetzungen noch erfüllt sind.

Trotz Meldepflicht erfahren viele Behörden (auch) auf anderen Wegen von Änderungen der beruflichen Situation: Damit die Kantone immer auf dem aktuellen Stand über die beruflichen Situationen der beaufsichtigten Fachpersonen sind, müssen sie über allfällige Veränderungen informiert werden. In den meisten Kantonen, die an der Umfrage teilgenommen haben, sind die Fachpersonen rechtlich verpflichtet, solche zu melden. Mit wenigen Ausnahmen erfahren gleichwohl je nach Berufsgruppe mindestens die Hälfte oder eine Mehrheit der Aufsichtsbehörden (auch) durch die Meldung von Dritten, aus öffentlich zugänglichen Quellen oder aufgrund von unzustellbaren Postversänden von Veränderungen. Ausser bei den Tierärztinnen und Tierärzten (3 Kantone) nimmt ungefähr ein Viertel der Aufsichtsbehörden pro Berufsgruppe eine aktive periodische Nachfrage bei den Fachpersonen vor.

Kantone erfassen Änderungen in den Berufsregistern nicht ganz einheitlich: Im Medizinalberuferegister (MedReg), im Nationalen Register der Gesundheitsberufe (NAREG) und im Psychologieberuferegister (PsyG) tragen die Kantone ein, ob die Fachpersonen über eine gültige BAB verfügen oder nicht. Im Gesundheitsberuferegister (GesReg), welches am 1. Februar 2022 in Kraft trat und die sieben nach GesBG reglementierten Berufe abbildet, wird der Status über die BAB ebenfalls erfasst. Insgesamt können fünf (MedReg), respektive vier (NAREG, PsyG) verschiedene Status der BAB eingetragen werden. Die kantonalen Aufsichtsbehörden bilden Mutationen im Berufsleben von Medizinalpersonen nicht durchgängig einheitlich im MedReg ab. Die Muster für die verschiedenen Berufe sind sich jedoch, mit gewissen Abweichungen bei den Apothekerinnen und Apothekern sowie den Tierärztinnen und Tierärzten, sehr ähnlich. Auch im NAREG und im PsyReg ist die Erfassungspraxis der Kantone ähnlich, aber nicht einheitlich. Am heterogensten werden in allen Registern Verletzungen der Berufspflicht abgebildet.

Tätigkeit ohne Bewilligung wird – sofern die Kantone eine Anzahl nennen konnten – selten festgestellt: Die meisten Kantone stossen in den verschiedenen Berufsgruppen jeweils auf keine oder wenige Fälle, in denen eine Fachperson in eigener fachlicher Verantwortung tätig ist, ohne über eine BAB zu verfügen: Von denjenigen Kantonen, die eine Anzahl nennen konnten, haben in den letzten zwei Jahren nur zwei Kantone bei jeweils einer Berufsgruppe zehn oder mehr solche Fälle festgestellt. Die Häufigkeit dürfte stark mit der Verbreitung der einzelnen Berufsgruppen zusammenhängen: Bei den Chiropraktorinnen und Chiropraktoren hat noch kein Kanton eine bewilligungslose Berufstätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung festgestellt. Bei den Zahnärztinnen und Zahnärzten, den Ärztinnen und Ärzten sowie den Berufen nach GesBG hingegen haben lediglich vier bis fünf Kantone, die eine Anzahl nennen konnten, keinen solchen Fall angetroffen. Als wichtigen Umstand, welcher der Berufstätigkeit ohne BAB entgegenwirkt, haben die kantonalen Stellen am häufigsten die soziale Kontrolle genannt. Daneben spielen in mehreren Kantonen auch Informationen von Berufsorganisationen oder Betriebskontrollen eine Rolle.

Einhaltung der Berufspflichten

Kantone prüfen die Einhaltung der Berufspflichten vor allem reaktiv: Sie führen Kontrollen vorwiegend bei sich ergebenden Gelegenheiten (Prüfung erstmaliger BAB-Gesuche und bei Erneuerungsgesuchen oder anlässlich von anderweitigen Routinekontrollen) und bei Hinweisen von Dritten oder aus anderen Quellen (z.B. Medien, Internet) durch. Eigenständige Kontrollen in Form von Stichprobenkontrollen oder flächendeckenden Kontrollen innerhalb eines bestimmten Zeitraums kommen bei allen Berufsgruppen eher selten vor. Nur eine kleine Minderheit der Aufsichtsbehörden verzichtet gänzlich auf die Überprüfung der Einhaltung einer Berufspflicht.

Private und staatliche Quellen geben Hinweise auf mögliche Pflichtverletzungen: Die meisten an der Umfrage teilnehmenden Behörden zählen die Patientinnen und Patienten, Patientenorganisationen oder Angehörige zu den drei Quellen, von denen sie am häufigsten Hinweise auf mögliche Verletzungen von Berufspflichten erhalten. Etwa gleichauf am zweithäufigsten nannten die Kantone Informationen von Gerichts- oder Verwaltungsbehörden und persönliche Hinweise von Dritten als wichtige Informationsquellen. Weitere häufig genannte wichtige Quellen sind Meldungen von anderen Fachpersonen sowie von Berufs- und Standesorganisationen, wobei die Unterschiede zwischen den Berufen hier etwas grösser sind. Eher eine untergeordnete Rolle spielen Meldungen von Versicherungen und das öffentliche Bekanntwerden von Hinweisen z.B. in den Medien. Die kantonalen Aufsichtsbehörden erhalten unterschiedlich viele Hinweise auf mögliche Verletzungen von Berufspflichten pro Jahr: Für die 142 der 182 kantonalen Berufsgruppen, zu denen eine Schätzung vorliegt, reichen die Angaben von 0 bis 100 Hinweise und unterscheiden sich stark zwischen den Berufsgruppen.

Teilweise abweichende Praxis bei der Aufsicht über 90-Tage-Dienstleistungserbringende: Fachpersonen aus dem EU/EFTA-Raum dürfen ihre Dienstleistung unter Einhaltung einer Meldepflicht während maximal 90 Tagen bewilligungsfrei im von ihnen gewählten Kanton ausüben. Ausser bei Apothekerinnen und Apotheker und bei Tierärztinnen und Tierärzten prüft jeweils rund ein Drittel der Aufsichtsbehörden die Einhaltung der Berufspflichten gleich wie bei den Personen

mit einer ordentlichen BAB, ein Drittel geht anders vor und ein Drittel hatte noch keine solchen Fälle. Bei den Apothekerinnen und Apothekern wenden vier kantonale Aufsichtsbehörden bei 90-Tage-Dienstleistungserbringenden ein anderes Vorgehen an. Bei den Tierärztinnen und Tierärzten wendet die Hälfte der kantonalen Aufsichtsbehörden das gleiche Vorgehen an, ungefähr ein Drittel ein anderes Vorgehen, drei Behörden hatten noch keine solchen Fälle und zwei konnten die Frage nicht beantworten. Die meisten kantonalen Aufsichtsbehörden haben noch nie ungemeldete 90-Tage-Dienstleistungserbringende in ihrem Kanton festgestellt (bei 100 von 125 Berufsgruppen, bei denen eine Schätzung vorliegt). Wenn dies vorkommt, betrifft dies am häufigsten Tierärztinnen und Tierärzte.

Probleme und Herausforderungen, Verbesserungspotenziale

Unvollständige Gesuche komplizieren Bewilligungsverfahren: Eine Mehrheit der kantonalen Aufsichtsbehörden trifft bei der Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen verschiedene Probleme und Herausforderungen an. Fast alle Stellen kämpfen mit unvollständig eingereichten Gesuchen. Die restlichen abgefragten Probleme und Herausforderungen kommen in allen Berufsgruppen vor, aber betreffen immer weniger als die Hälfte der Kantone. Dazu gehören Probleme mit Gesuchen aus dem Ausland (z.B. Sprachkenntnisse, Anerkennung von Diplomen, Strafregister etc.), die Überprüfung der Vertrauenswürdigkeit und der Umgang mit Informationstechnologien und Datenbanken.

Mangel an Ressourcen erschwert Kontrolle der Berufspflichten: Bei der Aufsicht über die Einhaltung der Berufspflichten erleben fast alle Kantone bei praktisch allen Berufsgruppen Herausforderungen oder Probleme. Dass dabei keine Probleme bestehen, sagen mehrere für Tierärztinnen und Tierärzte zuständige Aufsichtsbehörden und eine, welche für Apothekerinnen und Apotheker zuständig ist. Die meisten Aufsichtsbehörden, ausser die für Tierärztinnen und Tierärzte zuständigen, beschäftigt ein Mangel an Ressourcen für Kontrollen. Jeweils in mindestens der Hälfte der Kantone ist der Nachweis von Fehlverhalten herausfordernd. Dies betrifft die für Tierärztinnen und Tierärzte zuständigen Behörden nicht. Etwas weniger Stellen geben Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Einhaltung einzelner Berufspflichten an.

Verbesserungsmöglichkeiten aus Sicht der Kantone: Im Rahmen der Befragung beschrieben die kantonalen Aufsichtsbehörden Verbesserungsmöglichkeiten und Unterstützungsbedarf insbesondere im Zusammenhang mit den Berufsregistern (z.B. einheitliche Anwendung durch die Kantone), bei der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen (z.B. Vereinheitlichung der Prozesse) sowie bei rechtlichen Aspekten der Aufsichtstätigkeit (z.B. Schaffung von verbindlichen Vorgaben).