

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Einschreiben

Bundesamt für Gesundheit
Direktionsbereich Gesundheitspolitik
Sekretariat
3003 Bern

2. April 2014

Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (GesBG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden am 13. Dezember 2013 zur Vernehmlassung über den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (GesBG) eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Wir begrüssen, dass vor dem Hintergrund der gegenwärtigen gesundheitspolitischen Herausforderungen mit der Schaffung dieses Gesetzes die Voraussetzungen für eine hohe Qualität der Ausbildung und der Berufsausübung der Gesundheitsfachpersonen als wirkungsvolles Mittel zur Förderung einer effektiveren, effizienteren und allen zugänglichen Versorgung zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit sichergestellt werden sollen. Es ist von grosser Wichtigkeit, dass die Gesundheitsfachpersonen über eine angemessene Ausbildung verfügen, die ihnen die notwendigen Kompetenzen vermittelt, um ihren Beruf in den neuen Zusammenarbeitsmodellen interprofessionell, insbesondere mit Angehörigen universitärer Medizinalberufe, und mit grösserer fachlicher Verantwortung angesichts immer komplexerer Situationen ausüben zu können. Unerlässlich zur Erreichung dieser Ziele ist zum einen, dass infolge der durch das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) erfolgenden Ablösung des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSg), zur Vermeidung von Regelungslücken und zur Sicherung der Qualität der Studiengänge im vorliegenden Gesetz normativ festgelegt wird, welche Kompetenzen in den entsprechenden Studiengängen zu vermitteln sind. Es ist wichtig, eine Programmakkreditierung der vom Gesetz erfassten Gesundheitsberufe vorzuschreiben. Dies gilt besonders auch deswegen, weil im Gegensatz zu den universitären Medizinalberufen bei den hier in Rede stehenden Gesundheitsberufen keine eidgenössischen Prüfungen existieren. Zum anderen ist aus Gründen des Gesundheitsschutzes eine einheitliche Reglementierung der "privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung" auf Bundesebene unbedingt notwendig. So kann sichergestellt werden, dass gesamtschweizerisch einheitliche Anforderungen für die Erteilung von Bewilligungen sowie einheitliche Berufspflichten gelten, denen parallel dazu ein vereinheitlichtes Disziplinarrecht zur Seite gestellt wird.

Weiter begrüssen wir, dass durch den gegenüber dem Begriff "selbstständige Berufsausübung" weitergehenden Begriff "Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung" auch solche Personen der Bewilligungspflicht unterstellt werden, die als Angestellte die fachliche Verantwortung tragen.

1. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 "Zweck und Gegenstand"

Während die Pflegeausbildung in der Westschweiz nur noch auf Stufe Fachhochschule (FH) angeboten wird, werden Pflegefachpersonen in der Deutschschweiz mehrheitlich auf der Stufe Höhere Berufsbildung (HF) und zusätzlich auf Fachhochschulstufe ausgebildet. Da die Pflegeausbildung auf Stufe HF mit Bezug auf die Berufsausübung mit der Ausbildung FH gleichgestellt ist, ist es unseres Erachtens sinnvoll, wenn das GesBG bezüglich der Berufsausübung auch Regelungen zum Pflegeabschluss der höheren Berufsbildung HF enthält. Konsequenterweise verweist Art. 1 Abs. 1 des Vorentwurfs zum GesBG sowohl auf die Ausbildung und die Berufsausübung der FH-Abschlüsse wie auch auf die Berufsausübung der HF-Abschlüsse. In den Bestimmungen, die Absatz 1 folgen, fehlen bezüglich der HF-Abschlüsse allerdings klare Bestimmungen zur Berufsausübung. Insbesondere zur Gleichwertigkeit der beiden Abschlüsse wird – ausser in Art. 11 Abs. 2 des Vorentwurfs zum GesBG betreffend die privatwirtschaftliche Berufsausübung – nichts geregelt. Legt man Wert auf eine Gleichwertigkeit der Abschlüsse bezüglich des Berufszugangs (vgl. erläuternder Bericht, Seiten 11 und 12), so muss dies im GesBG unbedingt geregelt werden.

Bezüglich der Ausbildung wäre zudem ein Verweis auf das Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG), welches die Ausbildung HF regelt, klärend. Zwar ist dies rechtlich nicht zwingend notwendig, aber weil das GesBG den Berufszugang HF mitregelt, erscheint uns dies insgesamt benutzerfreundlicher.

Art. 2 "Gesundheitsberufe"

Hier ist der in den Vorarbeiten noch enthaltene Absatz 2 entfallen. Dieser sah vor, dass der Bundesrat weitere Gesundheitsberufe diesem Gesetz zur Sicherung der Qualität der Gesundheitsversorgung unterstellen kann, wenn vergleichbare Anforderungen an die Ausbildung gegeben sind. In den vormaligen Erläuterungen wurde die Osteopathie als Beispiel genannt, die in Betracht käme, wenn diese Ausbildung im Gesundheitsbereich der Fachhochschulen angeboten werden würde. Nunmehr soll gemäss dem erläuternden Bericht eine Aufnahme weiterer Gesundheitsberufe nicht mehr auf dem Verordnungswege möglich sein, sondern würde eine langwierige Revision des Gesetzes erfordern. Dies bedauern wir. Es ist für uns nicht erkennbar, weshalb die zunächst vorgesehene flexible Verordnungslösung für die Aufnahme weiterer Gesundheitsberufe, die wohlgemerkt die genannten strikten Voraussetzungen vorsah, im Vorentwurf aufgegeben wurde. Zumal in Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG), an das sich das GesBG konzeptionell anlehnt, eine analoge Regelung enthalten ist.

Antrag

Wir beantragen in Art. 2 folgenden Absatz 2 hinzuzufügen:

²Der Bundesrat kann weitere Berufe im Bereich des Gesundheitswesens als Gesundheitsberufe nach diesem Gesetz bezeichnen und diesem Gesetz unterstellen, wenn:

- a) dies zur Sicherung der Qualität der Gesundheitsversorgung erforderlich ist; und
- b) diese Berufe eine wissenschaftliche Ausbildung und berufliche Kompetenz erfordern, die mit derjenigen der Gesundheitsberufe nach Absatz 1 vergleichbar ist.

Art. 6 "Akkreditierung und Akkreditierungspflicht"

Hier könnte klarer ausgeführt werden, dass es sich bei der Akkreditierung nach GesBG um die inhaltliche Prüfung der Studiengänge unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gesundheits- und Patientenschutzes nach GesBG sowie den bildungspolitischen Anforderungen nach HFKG handelt.

Art. 11 "Bewilligungsvoraussetzungen"

Obwohl die Gleichstellung der Pflegediplome FH und HF gerade in Bezug auf die Berufsausübung vorgenommen wird, werden die Diplome einer höheren Fachschule anders als in Art. 1 gleichsam als Ausnahme zur Regel erst in Abs. 2 genannt. Konsequenterweise sollten die Diplome einer höheren Fachschule in Pflege ebenso wie die Bachelordiplome in Abs. 1 genannt werden, weil anderenfalls der Eindruck unterschiedlicher Bewilligungen je nach Bildungsgang entstehen könnte, was gemäss dem erläuternden Bericht gerade nicht beabsichtigt ist.

Art. 13 "Entzug der Bewilligung"

Der vorgesehene Informationsaustausch zwischen den betroffenen Kantonen im Falle eines Bewilligungsentzugs ist sehr zu begrüssen. Voraussetzung für das Funktionieren eines solchen Austauschs unter den verschiedenen kantonalen Aufsichtsbehörden ist allerdings, dass die entziehende Behörde von der Existenz einer weiteren Bewilligung in einem anderen Kanton überhaupt Kenntnis hat. Diese wichtige Aufgabe könnte unter anderem von einem zentralen, aktiven Register erfüllt werden, wie es unter Ziffer 6 des erläuternden Berichts vorgeschlagen wird.

Art. 17 "Amtshilfe"

Auch der im Rahmen der Bearbeitung von Disziplinarfällen vorgesehene Informationsaustausch ist sehr zu begrüssen, doch gilt auch hier, dass Meldungen nur dann möglich sind, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde bekannt ist, worüber wiederum ein zentrales, aktives Register Auskunft geben könnte.

Art. 19 "Disziplinarverfahren in einem anderen Kanton"

Hier gilt ebenso wie in den von den Art. 13 und 17 betroffenen Fällen, dass die zu informierende Aufsichtsbehörde jeweils bekannt sein muss, was nur durch ein zentrales, aktives Register gewährleistet werden kann.

2. Klärung der Regelung der Masterstufe im Gesundheitsberufegesetz

Im erläuternden Bericht wirft der Bund die Frage auf, ob das Gesundheitsberufegesetz nicht nur die Abschlüsse auf der Bachelor-Stufe regeln soll, sondern auch jene auf der Masterstufe. Im Fachhochschulbereich ist der Bachelor-Abschluss berufsbefähigend. Eine allfällige Regelung des Master-Abschlusses in diesem Gesetz würde bedingen, dass der Master-Studiengang zu einem eindeutig berufsqualifizierenden Abschluss führt. Eine Regelung der Masterstufe im Gesundheitsberufegesetz ist für Berufsfelder denkbar, deren Kompetenzprofile klar über jene der in Art. 2 beschriebenen Gesundheitsberufe hinausgeht und von diesen deutlich abgegrenzt sind. Die heutigen Masterstudiengänge im Gesundheitsbereich erfüllen diese Voraussetzung nicht. Eine Verständigung auf solche Kompetenzprofile scheint noch nicht erfolgt zu sein, zumal mit künftigen Entwicklungen argumentiert wird. Eine Regelung auf Vorrat könnte den Eindruck erwecken, im Gesundheitsbereich werde der Masterabschluss zum Regelabschluss.

Somit sprechen wir uns gegen eine Regelung der Masterstufe im Gesundheitsberufegesetz aus.

3. Klärung des Regelungsbedarfs eines aktiven Registers

Ein Register für die vom Gesetz geregelten Gesundheitsberufe ist aus unserer Sicht unerlässlich. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Ein Register der Gesundheitsberufe soll vor allem dem Patientenschutz dienen.

Nur ein zentrales Register, in dem sowohl die Öffentlichkeit als auch die kantonalen Behörden die für sie relevanten Informationen (zum Beispiel zu erteilten oder entzogenen Berufsausübungsbewilligungen oder aufsichtsrechtlichen Massnahmen) abrufen können, kann diesen Zweck erfüllen. Wir

verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen zu den Art. 13, 17 und 19 des Vor-
entwurfs, die zeigen, dass die dort den Kantonen auferlegten gegenseitigen Informationspflichten
sich letztlich als zahnlos erweisen, wenn die Kantone die für die Erfüllung dieser Pflichten notwendi-
gen Daten nicht bei einer zentralen Stelle wie dem aktiven Register abfragen können.

Gleichzeitig dient ein solches Register der Qualitätssicherung, statistischen Zwecken, der Informati-
on von inländischen und ausländischen Stellen sowie nicht zuletzt auch der Vereinfachung der Ab-
läufe bei der Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen.

Letztlich können das bereits bestehende zentrale Medizinalberuferegister (MedReg) und das im Auf-
bau befindliche zentrale Register der Gesundheitsfachpersonen der GDK (NAREG) auch als wichti-
ge Grundlage dienen für die Identifizierung und Authentifizierung von Gesundheitsfachpersonen im
Rahmen von eHealth-Anwendungen. So könnte beispielsweise der in der Architektur von eHealth
Suisse vorgesehene health professional index sich auf die Register abstützen.

Die Notwendigkeit eines zentralen Registers war unseres Wissens in den Vorarbeiten dieses Geset-
zes immer unbestritten. Daher bedauern wir sehr, dass aktuell nur eine Diskussion um den bislang
grundsätzlich unbestrittenen Nutzen eines solchen Registers geführt wird. Das gilt ganz besonders
auch, weil für die universitären Medizinalberufe schon heute ein solches Register (MedReg) existiert,
für die Inhaberinnen und Inhaber nichtuniversitärer Ausbildungsabschlüsse in Gesundheitsberufen
ein solches auf interkantonaler Ebene im Aufbau ist und kein Argument ersichtlich ist, warum für die
hier in Rede stehenden Gesundheitsberufe darauf verzichtet werden sollte.

Antrag

Wir beantragen, den vorliegenden Vorschlag einer normativen Regelung eines zentralen Gesund-
heitsberuferegisters in den Entwurf des GesBG aufzunehmen. Dies lässt die Möglichkeit offen, das
Register an Dritte zu delegieren. Das Register soll über Gebühren finanziert und allfällige Differenzen
zwischen den Gebühreneinnahmen und den tatsächlichen Kosten vom Bund getragen werden.

Aus Sicht der Kantone ist darüber hinaus weiterhin langfristig ein einziges Register für alle (bewilli-
gungspflichtigen) Medizinal- und Gesundheitsberufe (auf Bundesebene) anzustreben. Dadurch wür-
de der administrative Aufwand stark verringert und der Nutzen erhöht werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Roland Brogli
Landammann

Urs Meier
Staatsschreiber i.V.

Kopie

- dm@bag.admin.ch
- airelle.buff@bag.admin.ch
- stefanie.haab@sbfi.admin.ch