



42/SN-218/ME

RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das
Präsidium des
Nationalrates

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Parlamentsgebäude
1010 Wien

Z1 2051-01/89

Entwurf eines Psychologen-
gesetzes;
Stellungnahme

| | | |
|-----------|---------------|---------|
| 7 | 42 | GE 9 89 |
| Datum: | 20. JULI 1989 | |
| Verteilt: | 21. Juli 1989 | |

H. Oisea Karant

Der Rechnungshof beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem ihm mit Schreiben vom 19. Mai 1989, GZ 61 103/15-VI/13/89, vorgelegten Entwurf eines Psychologengesetzes zu übermitteln.

Anlagen

14. Juli 1989

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Aufzeichnung:
Broesigke



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das
Bundeskanzleramt -
Sektion VI

Radetzkystraße 2
1031 W i e n

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Z1 2051-01/89

Entwurf eines Psychologengesetzes;
Stellungnahme

Zu dem mit Schreiben vom 19. Mai 1989, GZ 61 103/15-VI/13/89, vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Ausübung des psychologischen Berufes und die berufliche Vertretung der zur Ausübung des psychologischen Berufes berechtigten Personen (Psychologengesetz) samt Änderung des B-VG, der Gewerbeordnung, des StGB und des BMG, nimmt der RH wie folgt Stellung (von dieser Stellungnahme wird das Präsidium des Nationalrates ue unterrichtet):

Der Entwurf leitet im Vorblatt zu den Erläuterungen das Ziel des Gesetzesvorhabens aus dem bisherigen Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Ausübung des psychologischen Berufes ab und nennt insb den "Handlungsbedarf hinsichtlich einer seriösen, umfassenden psychologischen Versorgung der Bevölkerung im allgemeinen und eines Schutzes des einzelnen Betroffenen als Konsumenten psychologischer Tätigkeiten im besonderen." Daraus ergibt sich für den RH die Frage, ob die im Entwurf vorgesehenen Regelungen diesen Zielen gerecht zu werden vermögen - di die Frage der Wirksamkeit (Effektivität) der ins Auge gefaßten Normen - und ob allenfalls die Ziele anders wirksamer erreicht werden können. Dabei ist jeweils auch die Kostenfrage zu untersuchen. Der RH beschränkt sich daher im folgenden auf grundsätzliche Fragen des Regelungsbedarfs des in Rede stehenden Sachgebietes im allgemeinen,

- 2 -

des Regelungsbedarfs der Ausbildung einschließlich der Frage einer diese abschließenden Qualifikation, eines durch den Entwurf nicht abgedeckten Regelungsbedarfs im Zusammenhang mit dem Verhältnis zur ärztlichen Behandlung und des Regelungsbedarfs einer beruflichen Selbstverwaltung.

Zum Regelungsbedarf (allgemein):

Der RH bezweifelt nicht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung der psychologischen Berufsausübung, zumal Fachgebiete der angewandten Psychologie in verschiedenste Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens bereits seit langem Eingang gefunden haben. Die im allgemeinen Teil der Erläuterungen enthaltenen Angaben zur sachlichen Rechtfertigung einer Regelung, wie sie der Entwurf vorsieht, erscheinen nach Ansicht des RH aber etwas dürftig.

Die statistischen Grundlagen (Erl. S. 5) beschreiben nur Anteile der in einzelnen Gebieten der angewandten Psychologie tätigen Psychologen. Wie hoch der Anteil jener Psychologen ist, für den die ins Auge gefaßte Regelung überhaupt in Betracht kommt, bleibt unerwähnt. Nach einer dem RH nicht zugänglichen, allerdings in der Medienberichterstattung erwähnten Untersuchung aus dem Jahre 1982 sind rd die Hälfte der berufstätigen Psychologen im öffentlichen Dienst tätig, rd ein Viertel privat angestellt und rd ein weiteres Viertel freiberuflich, insb therapeutisch tätig. Unter eine gesetzliche Regelung fällt daher nur das zuletzt genannte Viertel der Berufsgruppe. Gerade für diesen Berufsanteil wäre es nach Ansicht des RH möglicherweise zweckmäßiger, uzw sowohl regelungstechnisch als auch vom Standpunkt der damit zu verbindenden gesundheitspolitischen Zielsetzung, eine Regelung im Rahmen einer allenfalls ins Auge zu fassenden gesetzlichen Sicherung der psychosozialen Versorgung (einschließlich der dazu erforderlichen

- 3 -

verfassungsrechtlichen Vorkehrungen) anzustreben. Diese gesetzliche Regelung könnte als Psychotherapiegesetz bezeichnet werden. Sie käme insb dem Ziel der "seriösen, umfassenden psychologischen Versorgung" und der in den Erläuterungen (S. 7) genannten längerfristigen Zielsetzung des Aufbaues integrierter Versorgungssysteme unter Einschluß der Gesundheitspsychologie entgegen.

Auch der Entwurf konzentriert sich insb in seinem materiellen Kernpunkt der Ausbildung auf jene psychologischen Fachgebiete, die sich "auf einzelne Menschen" beziehen (§ 1 Abs 2 des Entwurfs), während Absolventen der psychologischen Studienrichtung in jenen Fachgebieten, für die das nicht zutrifft (§ 1 Abs 3), unmittelbar zur Berufsausübung berechtigt und formal vom Entwurf zwar miterfaßt sind, Rechtswirkungen aus dem Entwurf aber im wesentlichen lediglich aus der Eintragung in die Psychologenliste (Mitgliedschaft der Berufsvereinigung) und der geschützten Berufsbezeichnung zu erwarten haben. Dies zeigt ebenfalls den vorrangigen Regelungsbedarf im therapeutischen Bereich, der jedoch in einer umfassenden gesetzlichen Regelung dieses Bereichs wirksamer erfüllt werden könnte.

Zum Regelungsbedarf der Ausbildung (§ 4 des Entwurfs):

Die Ausbildung stellt nach Ansicht des RH einen der Kernpunkte einer gesetzlichen Regelung dar. Sie ist allerdings nach dem Entwurf nur unzureichend geregelt. Dieser sieht vor, daß sie unter der fachlichen Anleitung einer zur Ausübung des psychologischen Berufs berechtigten Person als "postuniversitäres Berufspraktikum" zu erfolgen hat. Ihre Bemessung mit zumindest einem Jahr erscheint - ungeachtet der im § 5 festgelegten Fortbildungserfordernisse - im Vergleich zur Berufsvorbereitung anderer freiberuflicher und öffentlicher Tätigkeiten vergleichsweise kurz, zumal sich der Entwurf nicht nur auf den therapeutischen Bereich erstrecken, sondern

- 4 -

durch den ausdrücklichen Verweis von § 4 Abs 1 auf § 1 Abs 2 auch andere Bereiche angewandter Psychologie einbeziehen soll. Diese sind, auch wenn die nicht unmittelbar auf Menschen bezogenen Fachgebiete gem § 1 Abs 3 vom Ausbildungserfordernis ausgenommen sind, durchaus noch als sehr vielfältig anzusehen.

Bemerkenswert erscheint dem RH, daß bei der Ausbildung von dem "in öffentlichen Einrichtungen auf psychologischem Gebiet üblichen Ausmaß der Ausbildung sowie von Art und Umfang der fachlichen Anleitung" auszugehen ist. Entspricht die Ausbildung nicht dem Standard öffentlicher Einrichtungen, darf sie sogar nur zu einem "angemessenen Teil" angerechnet werden (§ 4 Abs 2). Es erschiene daher dem RH nur folgerichtig und wäre überdies vom Standpunkt der Wirksamkeit des Gesetzesvorhabens sachgerechter, Ausbildungszeiten in öffentlichen Einrichtungen wenigstens teilweise in die Gesamtausbildungszeit einzurechnen oder sogar bspw nach dem Vorbild der Rechtsberufe eine teilweise Absolvierung in öffentlichen Einrichtungen verpflichtend zu machen. Dies würde andererseits zwar der öffentlichen Hand Kosten verursachen, denen die Urheber des Entwurfs vermutlich ausweichen wollten. Nach Ansicht des RH sollte aber in diesem Zusammenhang der Gesichtspunkt der Effektivität und Effizienz Vorrang vor jenem der Sparsamkeit haben, weil es widersprüchlich erscheint, Standards öffentlicher Einrichtungen verpflichtend zu machen und andererseits die öffentliche Hand von einer daraus erwachsenden Ausbildungsverpflichtung zu entbinden. Dies wäre ein falsch verstandener Privatisierungsansatz. Um eine derartige Entscheidung fällen zu können, müßte allerdings der Gesetzgeber durch Bereitstellung entsprechender Entscheidungsgrundlagen in die Lage versetzt werden, zwischen erhöhter Wirksamkeit eines Gesetzesvorhabens hinsichtlich der von ihm angestrebten Ziele und deren Kosten abwägen zu können.

Bei genauer Betrachtung des Entwurfs ergibt sich im übrigen, daß

- 5 -

infolge unklarer Formulierungen Ausbildungskosten durchaus auch öffentlichen Einrichtungen erwachsen könnten, obwohl im Entwurf nicht ausdrücklich eine Ausbildung in derartigen Einrichtungen vorgesehen ist. Wie angeführt, hat die Ausbildung "unter der fachlichen Anleitung" eines zur selbständigen Berufsausübung befugten Psychologen nach den Standards öffentlicher Einrichtungen zu erfolgen. Dies wird im Regelfall bedeuten, daß sie in der Praxis eines "niedergelassenen" freiberuflich tätigen Befugten stattfinden wird. Denkbar wäre aber auch der Fall, daß sie "unter der Anleitung" eines solcherart Befugten, der hauptberuflich in einer öffentlichen Einrichtung tätig ist und eine freiberufliche Praxis nebenberuflich führt, in dieser öffentlichen Einrichtung erfolgt. Die Erläuterungen lassen diese Möglichkeit ausdrücklich offen, wenn sie sagen (S. 17), daß die Absolvierung der Ausbildung grundsätzlich nicht an bestimmte Einrichtungen gebunden ist. Der RH empfiehlt daher, durch entsprechende Fassung der Bestimmung diese Möglichkeit samt ihren Kostenfolgen für die betreffenden öffentlichen Einrichtungen entweder zu unterbinden oder aber im oben dargestellten Sinne ausdrücklich eine Ausbildung in öffentlichen Einrichtungen unter Inkaufnahme der entsprechenden Kostenfolgen vorzusehen.

Wenn die Ausbildung in den Händen des privat-freiberuflichen Berufes verbleiben soll, wird jedoch nicht berücksichtigt, daß angesichts der in den statistischen Grundlagen (Erl. S. 5) beschriebenen hohen Studentenzahl und des starken Andrangs auf Psychologearbeitsplätze auch der Druck auf Ausbildungsplätze derart stark sein wird, daß er von der vergleichsweise geringen Anzahl freiberuflicher Psychologen kaum bewältigt werden kann. In diesem Zusammenhang erscheint nach Ansicht des RH weder die Anzahl der erforderlichen Praktikumsplätze noch deren Finanzierung sichergestellt, so daß analog der auf Ausbildung wartenden Jungärzteschwemme eine Psychologenschwemme entsteht, die sich vom derzeitigen Zustand arbeitsloser Psychologen nur dadurch unterscheidet, daß es sich um arbeitslose Ausbildungsanwärter handeln wird. Ein Gesetz nach dem

- 6 -

vorliegenden Entwurf kann daher nicht als befriedigende Lösung des Ausbildungsproblems der Psychologen, sondern allenfalls bloß als Ventil für den Druck des Arbeitsmarktes angesehen werden, dessen arbeitsmarktpolitischer Effekt aber als gering zu veranschlagen ist. In diesem Fall ist ferner zu erwarten, daß sich der Druck gegen die öffentliche Hand richtet, selbst Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen oder solche im Wege von Förderungsmaßnahmen zu finanzieren; diese Möglichkeiten wurden im Entwurf jedoch nicht berücksichtigt.

Sieht man von der arbeitsmarktpolitischen Problematik ab, könnte angesichts der nur mit einem Jahr vorgesehenen Ausbildungsdauer auch in diesem Zusammenhang von einer eigenen gesetzlichen Regelung des Psychologenberufes abgesehen und der Regelungsbedarf auf bereits bestehende Regelungen verlagert werden, indem die praktische Ausbildung in das Universitätsstudium eingegliedert bzw dort erweitert wird. Sogar was die Fortbildung anbelangt, wäre diese auch im Universitätsbereich denkbar (und im übrigen auch in den allgemeinen Studienvorschriften gesetzlich vorgesehen), allerdings mit Folgekosten verbunden. Der angedeutete Weg der Verbindung von Theorie und Praxis im Rahmen der Universitätsausbildung erschiene nicht nur vom Standpunkt der Wirksamkeit dieser Ausbildung zweckmäßig, sondern liegt auch insoferne nahe, als der Entwurf für die Ausbildung beim freiberuflichen Psychologen nicht einmal ausdrücklich eine abschließende Eignungsprüfung als Voraussetzung für die Eintragung in die Psychologenliste bzw als Voraussetzung zur Berufsausübung (§ 6 des Entwurfs) vorsieht. Die Eintragung in die Psychologenliste knüpft gem § 6 Abs 3 des Entwurfs nämlich bloß an den Beginn der Absolvierung der Ausbildung oder der selbständigen Ausübung des Berufs an. Im übrigen wird zufolge der Erläuterungen (S. 10) mittelfristig dieser Weg angestrebt, nämlich ein Universitätsstudium, "in dem theoretisches Wissen und praktische Kenntnisse und Erfahrungen als integrale Bestandteile so umfassend

- 7 -

vermittelt werden, daß mit Abschluß der Studienrichtung Psychologie auch jene Personen zur selbständigen Ausübung des psychologischen Berufes berechtigt sind, die eine im § 1 Abs 2 umschriebene psychologische Tätigkeit auszuüben beabsichtigen". Mittelfristig wäre also die nunmehr angestrebte gesetzliche Regelung der Ausbildung und damit einer der Kernpunkte des Gesetzesvorhabens überflüssig.

Die Eintragung in die Psychologenliste - wie erwähnt - nicht an die Ablegung einer Eignungsprüfung zu binden, sondern bereits den Antritt der Ausbildung einzutragen, folgt dem Vorbild anderer kammermäßig organisierter Berufsvertretungen, die damit bereits ihre Berufsanwärter als Kammermitglieder anerkennen. Abgesehen davon, daß diese Lösung vom Standpunkt der kammermäßigen Interessenvertretung nicht befriedigend erscheinen mag, ist sie nach Auffassung des RH vom Standpunkt eines effizienten Ausbildungsnachweises nicht zweckmäßig.

Wie oben angeführt, ist für die Ausbildung ausdrücklich keine abschließende Eignungsprüfung vorgesehen. Ein auf eine derartige Prüfung hindeutender Abschluß der Ausbildung kann jedoch ansatzweise in der Verordnungsermächtigung des § 4 Abs 4 Z 2 des Entwurfes gesehen werden, wonach "nähere Erfordernisse für den Erwerb praktischer Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der Erfolgsnachweise" durch Verordnung zu regeln sind. Nach Ansicht des RH ist diese Regelung jedoch zu unbestimmt. Der Erfolgsnachweis sollte vielmehr in wesentlichen Grundzügen bereits im Gesetz nach dem Vorbild anderer berufsvorbereitender postuniversitärer Ausbildungsgänge im freiberuflichen und öffentlichen Bereich geregelt werden. Eine derartige Prüfung muß durchaus nicht als formeller Schlußpunkt einer einmaligen Grundausbildung oder als herrschaftserzeugendes Eingangsritual in eine Berufslaufbahn angesehen werden. Sollte sie allerdings nur als formloser Erfolgsnachweis gestaltet

- 8 -

werden, verliert die Ausbildung nach Ansicht des RH nicht erst in der von den Urhebern des Gesetzesentwurfs gehegten mittelfristigen Erwartung (Erl. S. 10), sondern bereits in kurzfristiger Betrachtung viel von ihrer sachlichen Rechtfertigung.

Zu einem im Entwurf nicht abgedeckten Regelungsbedarf (im Zusammenhang mit § 11 des Entwurfs):

§ 11 Abs 1 des Entwurfs verankert das sogenannte Delegationsprinzip, dh die Überweisung in ärztliche Untersuchung bei Anzeichen einer Krankheit, wobei die psychologische Weiterbehandlung nur bei nachweislicher ärztlicher Konsultation und gesicherter ärztlicher Betreuung zulässig ist (Abs 2) und überdies nur von Psychologen mit längerer Praxisdauer an bestimmten Ausbildungseinrichtungen durchgeführt werden darf (Abs 4). Dieser Grundsatz legt allerdings nur eine Überweisung in einer Richtung fest, nämlich vom Psychologen zum Arzt, und ruft daher entsprechenden Regelungsbedarf im Rahmen der ärztlichen Pflichtenregelungen auch im umgekehrter Richtung hervor, nämlich die Überweisung vom Arzt zum Psychologen, wenn im Zuge von Krankheitsbehandlungen Anzeichen psychischer Beschwerden auftreten oder Anzeichen psychischer Ursachen hervorkommen oder psychotherapeutischer Behandlungsbedarf auftritt. Eine derartige "flankierende" Regelung erscheint dem RH gerade angesichts des - wie erwähnt - auch von Urhebern des Gesetzesentwurfs längerfristig angestrebten "integrierten" Versorgungssystems und der zunehmend als wichtig erkannten psychisch verursachten körperlichen Erkrankungen (Psychosomatik) dringend erforderlich und würde dem hinter dem in Rede stehenden Gesetzesvorhaben stehenden Grundgedanken noch mehr Bedeutung verleihen. Dadurch wäre nämlich nicht nur dem Umstand Rechnung getragen, daß sich angewandte Psychologie, wie die Erl. S. 3 sagen, in verschiedensten Lebensbereichen etabliert hat, sondern in wesentlichen Bereichen, wie im Gesundheitswesen, auch durchgesetzt hat.

Zum Regelungsbedarf der beruflichen Selbstverwaltung (IV. Abschnitt des Entwurfs):

Auch wenn die Einrichtung einer gesetzlichen beruflichen Interessenvertretung einem seit Jahren geäußerten Wunsch des (bisher vereinsrechtlich eingerichteten) Berufsverbandes Österreichischer Psychologen entspricht, sollte nicht übersehen werden, daß sich die im § 16 Abs 1 des Entwurfs vorgesehene Zwangsmitgliedschaft (lt Erl. S. 28 "abgeschwächte Pflichtmitgliedschaft") gegenläufig zu den in letzter Zeit zunehmend in den Vordergrund tretenden "Deregulierungsbestrebungen" verhält, die dementsprechend einen Regelungsbedarf nach Art des in Rede stehenden Vorhabens grundsätzlich in Frage stellen. In den Entscheidungsgrundlagen sollte daher die Zweckmäßigkeit dieser Organisationsform nachgewiesen und darüberhinaus anderen in Frage kommenden Lösungen (staatliche Hoheitsverwaltung im Rahmen des Gewerberechts, freiwillige Selbstorganisation der Betroffenen nach Vereinsrecht) gegenübergestellt werden (bspw nach dem Grad der Beteiligung der Betroffenen an der Willensbildung oder den Kostenfolgen, die sich auf den nichtstaatlichen Bereich der Betroffenen - zB Mitgliedsbeiträge und Verwaltungskosten - und den staatlichen Bereich - zB Kosten der Staatsaufsicht - aufteilen).

In diesem Zusammenhang sind nach Ansicht des RH die in den Erläuterungen (S. 29) aus den dort angeführten VfGH-Erkenntnissen gezogenen Schlußfolgerungen, wonach Pflichtmitgliedschaft ein "notwendiges Merkmal" von Selbstverwaltungskörpern sei, nicht in der Schärfe aus den genannten Erkenntnissen herauslesbar. Diese verfassungsrechtliche Frage erscheint dem RH jedoch zweitrangig. Vorrangig sollte eine ökonomische Betrachtung der genannten Organisationsformen (staatliche Hoheitsverwaltung, öffentlich-rechtliche Selbstverwaltung, private Selbstorganisation) sein, die hauptsächlich darauf einzugehen hätte, ob vom Aufgabenumfang her eine öffentlich-rechtliche Selbstverwaltung gerechtfertigt ist, um bloße Organisationsformen als Selbstzweck zu verhindern.

- 10 -

Bedenkt man, daß der Regelungsbedarf auf dem in Rede stehenden Sachgebiet vergleichsweise gering ist - dies zeigt sich im vorliegenden Entwurf äußerlich schon dadurch, daß die Bestimmungen über die Berufsorganisation mehr als ein Drittel des gesamten Gesetzesvorhabens ausmachen - und zieht man weiters die oben geäußerten Bedenken des RH zu wesentlichen Punkten des Regelungsbedarfes allgemein und zu jenem der Ausbildung im besonderen in Betracht, bleiben außer einer allenfalls zu schützenden Berufsbezeichnung kaum regelungsbedürftige Sachverhalte übrig, die den Verwaltungskörper einer öffentlich-rechtlich eingerichteten beruflichen Interessenvertretung rechtfertigen.

Zu den Kosten des Entwurfs:

Die in den Erläuterungen (S. 12) enthaltenen Kostenangaben beziehen sich auf Personalkosten für je zwei Bedienstete a, b und d mit einem durchschnittlichen Jahresaufwand von rd 1,7 Mio S "als Richtwert" hauptsächlich für die Wahrnehmung des Aufsichtsrechts über die berufliche Selbstverwaltung. "Darüber hinaus erforderliche Dienstposten" (gemeint sind Planstellen) sollen durch Umschichtungen geschaffen werden.

Nach Ansicht des RH ist diese Kostenschätzung zu hoch gegriffen. Der zu erwartende Verwaltungsaufwand sollte nach Ansicht des RH zur Gänze mit dem vorhandenen Personal durch organisatorische Umschichtungen zu bewältigen sein, zumal die neben den Aufsichtspflichten genannten Aufgaben (Durchführungsverordnungen und Eingliederung des neuen Berufsrechtes in die bestehenden Gesundheitsberufe) von zu vernachlässigender Größenordnung sein dürften.

Nicht zuletzt dürfte der mit der Aufsicht im Zusammenhang stehende Verwaltungsaufwand schon deshalb geringfügig sein, weil es sich bei dem geplanten Selbstverwaltungskörper um eine Einrichtung mit

- 11 -

geringem Aufgabenumfang handelt, was, wie oben angeführt wurde, den RH bewogen hat, dessen sachliche Rechtfertigung zu bezweifeln.

Andererseits scheinen allfällige Kostenfolgen aus der möglichen Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen zur Ausbildung nicht in der Kostenschätzung auf.

14. Juli 1989

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Aus*Markung*ung: