



Urteil vom 6. Oktober 2017

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Eva Schneeberger und Pietro Angeli-Busi;
Gerichtsschreiberin Deborah Staub.

Parteien

A. _____,
(...),
Beschwerdeführerin,

gegen

Titelkommission (TK),

Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH,
Elfenstrasse 18, Postfach 300, 3000 Bern 15,
Erstinstanz,

Einsprachekommission Weiterbildungstitel (EK WBT),

Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH,
Elfenstrasse 18, Postfach 300, 3000 Bern 15,
Vorinstanz.

Gegenstand

Facharzttitel Psychiatrie und Psychotherapie,
Nichtanerkennung von Weiterbildungsperioden.

Sachverhalt:**A.**

Die diplomierte Ärztin A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) stellte am 8. Juni 2014 bei der FMH, Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte, Titelkommission Weiterbildungstitel (nachfolgend: Erstinstanz) ein Gesuch um Anerkennung ihrer Weiterbildungsperioden für den Facharzttitel Psychiatrie und Psychotherapie.

Die Erstinstanz verfügte am 24. Juli 2014, dass gestützt auf das aktuelle Weiterbildungsprogramm von 2009 36 Monate fachspezifische Weiterbildung und 12 Monate Weiterbildung im Rahmen des Fremdjahres anrechenbar seien, der Beschwerdeführerin aber 12 Monate Weiterbildung auf einer allgemeinspsychiatrischen Akutstation und 12 Monate Weiterbildung in einem allgemeinspsychiatrischen Ambulatorium fehlten.

Mit Schreiben vom 20. August 2014 beanstandete die Beschwerdeführerin, dass die Erstinstanz ihr Gesuch – entgegen ihrem Begehren – nicht nach dem Weiterbildungsprogramm von 2001 beurteilt habe. In der Folge zog die Erstinstanz ihren Entscheid vom 24. Juli 2014 in Wiedererwägung und beurteilte die Weiterbildungsperioden mit Entscheid vom 22. September 2014 sowohl nach dem Weiterbildungsprogramm von 2001 als auch nach demjenigen von 2009. Dabei kam sie zum Ergebnis, dass gemäss dem Weiterbildungsprogramm 2001 45 Monate fachspezifische und 12 Monate nicht-fachspezifische Weiterbildung anrechenbar seien. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen an, dass für den (...) zwischen (...) keine Anerkennung als Weiterbildungsstätte existiert habe und deshalb nur 12 Monate Allgemeinmedizin als nicht-fachspezifische Weiterbildung an den Facharzttitel angerechnet werden könne. Ebenso wenig könnten die Tätigkeiten der eigenen Praxistätigkeit unter dem Dach der (...) und später in ihrer eigenen Praxis zwischen September 2005 und Mai 2014 angerechnet werden. Grund dafür sei, dass die Möglichkeit, einen Teil der Weiterbildung durch selbständige Tätigkeit zu ersetzen, seit dem 1. Juni 2002 dahingefallen sei. Das Ergebnis der Überprüfung beider Weiterbildungsprogramme sei es, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Erteilung des Facharzttitels nicht erfülle.

B.

Gegen den Entscheid der Erstinstanz vom 22. September 2014 erhob die Beschwerdeführerin am 20. Oktober 2014 Einsprache bei der Einsprachekommission Weiterbildungstitel (EK WBT, nachfolgend: Vorinstanz) und

beantragte dessen Aufhebung. Insbesondere beantragte sie eine Beurteilung ihres Weiterbildungsdossiers aufgrund des Weiterbildungsprogramms für Psychiatrie und Psychotherapie vom 1. Juli 2001, da sie über die Geltung des neuen Weiterbildungsprogramms nicht informiert worden sei. Zudem stelle die Änderung des Programms für sie einen Härtefall dar, weshalb die Übergangsfrist soweit zu erstrecken sei, dass sie ihre Weiterbildung gemäss Weiterbildungsprogramm 2001 abschliessen könne. Des Weiteren seien ihr mindestens 52.95 Monate fachspezifische Weiterbildung anzurechnen und es sei ihr die Tätigkeit bei der (...) für die Zeit vom 1. September 2005 bis 1. Februar 2010 als Weiterbildung anzurechnen.

Auf Wunsch der Beschwerdeführerin sistierte die Vorinstanz mit Verfügung vom 11. November 2014 das Verfahren und bat sie um zeitnahe Mitteilung, ob sie an der Einsprache festhalten wolle.

Mit Schreiben vom 4. Juni 2015 erklärte die Beschwerdeführerin, dass sie an der Einsprache festhalten wolle und reichte weitere Dokumente ein. Daraufhin setzte die Vorinstanz das Verfahren mit Verfügung vom 24. Juni 2015 fort.

Die Erstinstanz beantragte am 11. September 2015 die Abweisung der Einsprache. Sie brachte vor, dass auch die von der Beschwerdeführerin nachgereichten Dokumente über weitere Weiterbildungszeiten für die fachspezifische Weiterbildung nicht genügten. Es würde immer noch mehr als ein Jahr fehlen. Die Erstinstanz sehe keine Möglichkeit, wie diese fehlende Weiterbildung durch die Anrechnung von Praxistätigkeiten kompensiert werden könne.

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2015 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin darüber, dass sie Gelegenheit erhalte, ihren Standpunkt gegenüber der zuständigen Referentin der Einsprachekommission, Frau B._____, mündlich per Telefon zu erläutern, was die Beschwerdeführerin mit Telefonat vom 8. Januar 2016 wahrnahm. Vorab orientierte sie B._____ mit Schreiben vom 30. Dezember 2015 kurz über die Ausgangssituation. Die Beschwerdeführerin reichte überdies mit Schreiben vom 15. Januar 2016 abschliessende Bemerkungen zur Telefonnotiz der Referentin ein.

Mit Entscheid vom 15. April 2016 hiess die Vorinstanz die Einsprache teilweise gut. Sie hob den Entscheid der Vorinstanz vom 22. September 2014 auf, soweit er die Anrechnung oder Ablehnung von Weiterbildungsperioden

gestützt auf das Weiterbildungsprogramm 2009 aussprach. Im Übrigen wies sie die Einsprache ab. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass gemäss der Übergangsbestimmung in Ziff. 7 Abs. 2 des Weiterbildungsprogramms 2009 die Erlangung des Facharztstitels und somit auch die Beurteilung der Weiterbildung nach den alten Bestimmungen vom 1. Juli 2001 nur verlangen könne, wer die Weiterbildung bis zum 30. Juni 2014 abgeschlossen habe. Die Erstinstanz habe die Weiterbildung gestützt auf das Weiterbildungsprogramm 2001 beurteilt und damit dem Begehren der Beschwerdeführerin entsprochen. Die Beurteilung nach dem Programm 2009 – welche die Vorinstanz ebenfalls vorgenommen habe – entspreche jedoch nicht dem Begehren der Beschwerdeführerin und sei deshalb aufzuheben. Die 42 Monate der (...) seien nicht anrechenbar, da es sich um keine anerkannte Weiterbildungsstätte handle. Ob die weiteren Dokumente, welche die Beschwerdeführerin beilegte, anrechenbar seien, könne offen gelassen werden, denn die Beschwerdeführerin würde die fachspezifische Weiterbildung ohnehin nicht erfüllen, was von ihr unbestritten bleibe. Die Anrechnung der zusätzlich geltend gemachten Weiterbildungszeit sei für die Beschwerdeführerin mit Blick auf den Erwerb des Facharztstitels nicht von praktischem Nutzen, weshalb sie daran kein schutzwürdiges Interesse habe.

C.

Gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 15. April 2016 erhob die Beschwerdeführerin am 6. Juni 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Zudem sei ihr die Tätigkeit bei der (...) für die Zeit vom 1. September 2005 bis 1. Februar 2010 und/oder die Zeit ihrer selbständigen Praxistätigkeit als Weiterbildung anzurechnen und die FMH zu verpflichten, ihr den Facharztstitel zu erteilen. Eventualiter sei die Vorinstanz zu verpflichten, ihr Weiterbildungsdossier aufgrund des Weiterbildungsprogramms Psychiatrie und Psychotherapie vom 1. Juli 2001 zu beurteilen und es seien ihr mindestens 52.95 Monate fachspezifische Weiterbildung anzurechnen. Subeventualiter sei die Vorinstanz zu verpflichten, in ihrem Fall auch in Zukunft das Weiterbildungsprogramm 2001 anzuwenden und es sei klarzustellen, dass sie bei zusätzlichen 7.5 Monaten Weiterbildung die Voraussetzungen für die Erteilung des Facharztstitels erfülle. Zur Begründung führt sie an, dass sie von der FMH nicht über die Änderungen im Weiterbildungsprogramm informiert worden sei. Dies, obwohl sie seit dem Jahr 2000 auf den FMH-Titel Psychiatrie und Psychotherapie hinarbeite und die schriftliche Prüfung erfolgreich absolviert habe. Zwar sei sie insofern mit dem Entscheid einverstanden, als dieser – wie von ihr beantragt – die Beurteilung nach den

Grundlagen des Weiterbildungsprogramms 2001 vorgenommen habe. Allerdings sei sie mit der Anerkennung der Weiterbildungsperioden nicht einverstanden und auch nicht damit, dass Weiterbildungsperioden, die nach dem 30. Juni 2014 absolviert worden seien, nach den Voraussetzungen des neuen Weiterbildungsprogramms 2009 beurteilt würden.

D.

Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vom 30. August 2016 vor, dass sie in formeller Hinsicht ihrer behördlichen Begründungspflicht nachgekommen sei, da sie sich zu den entscheidungswesentlichen Punkten geäußert und folglich das rechtliche Gehör nicht verletzt habe.

Des Weiteren verstosse es nicht gegen Treu und Glauben, wenn das Weiterbildungsprogramm geändert worden sei und die Erstinstanz die Beschwerdeführerin darüber nicht informiert habe. Die Übergangsbestimmungen des Art. 7 Abs. 2 des Weiterbildungsprogramms würden nicht gegen übergeordnetes Recht oder gegen allgemeine Rechtsgrundsätze verstossen. Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass die Übergangsfrist angemessen lange gewesen sei und die Kandidaten fünf Jahre Zeit gehabt hätten, ihre Weiterbildung nach altem Recht abzuschliessen. Ebenfalls habe die Akkreditierung des Weiterbildungsgangs seitens des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) keinen Einfluss auf die Übergangsfrist. Insgesamt seien die Rügen der Beschwerdeführerin auch in materieller Hinsicht unbegründet.

In ihrer Vernehmlassung vom 2. September 2016 bringt die Erstinstanz vor, dass – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – keine Registrierung für angehende Facharztstitel existiere und sich die Kandidaten ohne Meldung an die FMH oder an das SIWF entscheiden würden, in welchem Fachgebiet sie ihre Weiterbildung absolvieren möchten. Ausserdem bringt die Erstinstanz vor, dass sie die Berechnung der Weiterbildungsdauer aufgrund der offiziellen FMH/SIWF-Zeugnisse tätige, wobei Überstunden, welche über das vereinbarte Anstellungspensum getätigt würden, nicht berücksichtigt würden.

E.

Mit Eingabe vom 29. September 2017 reicht die Beschwerdeführerin weitere Beweise ein und bringt unter anderem vor, dass damit bewiesen sei, dass ihr gemäss Weiterbildungsprogramm 2001 nur 7.05 Monate praktische Weiterbildung fehlten.

F.

Auf die dargelegten und die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird – soweit sie rechtserheblich sind – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Der Entscheid der Vorinstanz vom 15. April 2016 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar.

Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG, die von den als Vorinstanzen in Art. 33 VGG genannten Behörden erlassen wurden. Dazu gehören unter anderem auch die Instanzen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes verfügen (Art. 33 Bst. h VGG).

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a bis c VwVG). Sie ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

2.1. Das Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006 (MedBG, SR 811.11), welches am 1. September 2007 in Kraft getreten ist, hat unter anderem zum Ziel, die Qualität der universitären Ausbildung und der beruflichen Weiterbildung zu fördern (Art. 1 MedBG).

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Weiterbildung von akademischen Medizinalpersonen eine ursprünglich private Aufgabe darstellt, die traditionell von den Berufsverbänden wahrgenommen wird (vgl. THOMAS

SPOERRI, in: Tomas Poledna/Ueli Kieser [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. VIII, Gesundheitsrecht, B. Medizinalpersonen Rz. 58). Diese Trägerorganisationen, zu denen auch die FMH gehört, erlassen standesrechtliche Weiterbildungsnormen (vgl. nachfolgend E. 2.4), die vom Bund unter bestimmten Voraussetzungen akkreditiert werden (Art. 22 ff. MedBG). Die Normen sind privatrechtlicher Natur und beruhen nicht auf einer formellen gesetzlichen Delegation öffentlich-rechtlicher Rechtsetzungskompetenzen. Mit der Akkreditierung wird indessen die Verbindlichkeit der Vorschriften der Trägerorganisationen faktisch anerkannt, und zwar sowohl für die Trägerschaft selbst als auch für Dritte, welche sich im Rahmen der Programme weiterbilden. Sie können daher im Beschwerdeverfahren analog als öffentliches Recht des Bundes behandelt werden, sofern eine ordnungsgemässe Akkreditierung erfolgt ist und die betreffenden Vorschriften in jeder Hinsicht bundesrechtskonform sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts K 163/03 vom 27. März 2006 E. 5.1; BVGer B-2848/2013 vom 27. August 2014 E. 1.3.1; SPOERRI, a.a.O., Rz. 64). Eine Akkreditierungspflicht besteht für Weiterbildungsgänge, die zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel führen (Art. 23 Abs. 2 MedBG).

2.2. Die für akkreditierte Weiterbildungsgänge verantwortlichen Organisationen, wie vorliegend die FMH, erlassen Verfügungen nach dem VwVG über (a.) die Anrechenbarkeit von Weiterbildungsperioden, (b.) die Zulassung zur Schlussprüfung, (c.) das Bestehen der Schlussprüfung, (d.) die Erteilung von Weiterbildungstiteln und (e.) die Anerkennung von Weiterbildungsstätten (Art. 55 MedBG). Im Rahmen der ihr gestützt auf Art. 55 MedBG verliehenen Verfügungskompetenz gilt die FMH als Instanz oder Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung einer ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes verfügt (Art. 33 Bst. h VGG).

2.3. Die in Art. 55 Bst. d genannten Weiterbildungstitel sind im MedBG und in der dazugehörigen Verordnung näher umschrieben. Art. 5 Abs. 2 MedBG delegiert dem Bundesrat die Kompetenz, die eidgenössischen Weiterbildungstitel für die universitären Medizinalberufe zu bestimmen, für deren selbständige Ausübung eine Weiterbildung nach dem MedBG erforderlich ist (sog. obligatorische Weiterbildungstitel; vgl. Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Universitären Medizinalberufe [Medizinalberufegesetz, MedBG] vom 3. Dezember 2004, BBl 2005 173, S. 203; BORIS ETTER, Medizinalberufegesetz, Handkommentar, Bern 2006, N. 3 f. ad Art. 5).

Gestützt auf die ihm durch Art. 5 Abs. 2 und 3 MedBG verliehenen Kompetenzen hat der Bundesrat am 27. Juni 2007 die Verordnung über Diplome, Ausbildung, Weiterbildung und Berufsausübung in den universitären Medizinalberufen (Medizinalberufeverordnung [MedBV], SR 811.112.0) erlassen. Art. 2 MedBV definiert die eidgenössischen Weiterbildungstitel (d.h. Praktischer Arzt, Facharzt, Fachzahnarzt, Fachchiropraktiker, Fachapotheker) und in Anhang 1 bis 3a sind die verschiedenen Bereiche der Weiterbildungstitel aufgelistet. Aus Art. 2 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Anhang 1 Ziff. 1 MedBV ergibt sich, dass der Facharzt im Bereich Psychiatrie und Psychotherapie als eidgenössischer Weiterbildungstitel erfasst ist.

2.4. Aus der am 21. Juni 2000 von der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH erlassenen Weiterbildungsordnung (nachfolgend: WBO), geht hervor, welche Grundsätze der ärztlichen Weiterbildung und welche Voraussetzungen für den Erwerb von Weiterbildungstiteln gelten und notwendig sind (Art. 1 WBO).

Die Weiterbildungsprogramme regeln den Inhalt der einzelnen Facharzttitel (Art. 16 WBO). Vorliegend stehen das Weiterbildungsprogramm Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie vom 1. Juli 2001 (nachfolgend: Weiterbildungsprogramm 2001) und das Weiterbildungsprogramm Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie vom 1. Juli 2009 (nachfolgend: Weiterbildungsprogramm 2009) im Zentrum. Letzteres ist am 1. September 2011 durch das Eidgenössische Departement des Innern akkreditiert worden.

Die Übergangsbestimmung des Weiterbildungsprogramms 2009 regelt in Ziff. 7, dass wer die Weiterbildung nach dem alten Programm bis am 30. Juni 2014 abgeschlossen habe, die Erlangung des Titels nach den alten Bestimmungen vom 1. Juli 2001 verlangen könne.

3.

Die Beschwerdeführerin ersuchte am 8. Juni 2014 um Anerkennung ihrer Weiterbildungsperioden, welche sie in den Jahren 2000 bis 2010 absolviert hat. Gemäss der Anrechnungsüberprüfung der Erstinstanz reichen die von der Beschwerdeführerin vorgelegten Weiterbildungsnachweise nach dem Weiterbildungsprogramm 2001 jedoch nicht, weshalb ihr der Titel „Fachärztin für Psychiatrie und Psychotherapie“ nicht habe erteilt werden können.

3.1. Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde – unter Hinweis auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes – vor, dass für sie die alten Bestimmungen weiterhin zu gelten hätten. Zur Begründung führt sie an, dass sie seit Jahren auf den Facharzttitel hinarbeite und dafür in den Jahren 2000 bis 2008 entsprechende Anstellungen angenommen habe. Parallel dazu habe sie ihre eigene Praxis im Jahr 2005 eröffnet. Die schriftliche Prüfung habe sie am 25. August 2011 bzw. am 21. Juni 2014 bestanden und anschliessend ihr Weiterbildungsdossier für den Titelerhalt eingereicht. Zudem sei sie von der FMH nicht über die Änderungen informiert worden und habe erst Mitte Juli 2014 erfahren, dass in ihrem Fall 24 Monate Weiterbildung zur Erteilung des Facharzttitels fehlten. Zudem bringt sie vor, die Übergangsbestimmungen des Weiterbildungsprogramms 2009 würden gegen übergeordnetes Recht verstossen, denn die Übergangsfrist sei mit fünf Jahren zu kurz, weshalb eine Verletzung von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots vorliege. Auch die Akkreditierung des Weiterbildungsprogramms 2009 sei erst im Juli 2011 erfolgt, was faktisch zu einer Verkürzung der Frist geführt habe.

3.2. Die Vorinstanz bringt demgegenüber im Wesentlichen vor, dass Rechtsetzungsakte grundsätzlich keine Vertrauensgrundlage darstellten und die Übergangsbestimmungen in Ziff. 7 Abs. 2 des Weiterbildungsprogramms 2009 eine angemessene Frist enthielten. Auch die Akkreditierung durch das EDI habe keine Fristverkürzung ausgelöst. Es habe lediglich festgehalten, dass die Kriterien gemäss Art. 25 MedBG erfüllt seien und deshalb die Akkreditierung für sieben Jahre ab Rechtskraft der Verfügung erteilt. Es bestehe damit kein Verstoss gegen Treu und Glauben, wenn das Weiterbildungsprogramm geändert und die Beschwerdeführerin nicht darüber informiert worden sei.

3.3. Der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet Behörden wie Privaten widersprüchliches Verhalten (Art. 5 Abs. 3 BV). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im engeren Sinn stellt ein in Art. 9 BV verankertes verfassungsmässiges Recht der Einzelnen dar; er gibt ihnen unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen und sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern das öffentliche Interesse an der Anwendung des positiven Rechts nicht überwiegt (vgl. BGE 131 V 472 E. 5; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 202 f.). Das Prinzip des Vertrauensschutzes steht einer Rechtsänderung jedoch nicht grundsätzlich entgegen (vgl. BGE 134 I 23, 40 f.). Es vermittelt keinen

Anspruch auf Fortbestand der geltenden Rechtsordnung. Grundsätzlich muss jederzeit mit einer Änderung von Erlassen gerechnet werden, wobei es nach der Rechtsprechung aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots sowie des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich geboten ist, gegebenenfalls eine angemessene Übergangsregelung zu schaffen (vgl. BGE 139 II 263, 269 f.; BVGer B-3024/2008 vom 1. Oktober 2008 E. 4.4.1). Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann in Zusammenhang mit Rechtsetzungsakten nur dann angeufen werden, wenn der Private durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in seinen gestützt auf die bisherige Rechtslage getätigten Dispositionen getroffen wird und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage besteht (vgl. ULRICH HÄFELIN /GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 641 ff.).

Aufgrund der Übergangsbestimmung gemäss Ziff. 7 Abs. 2 des Weiterbildungsprogramms 2009 ist im vorliegenden Fall eine angemessene Übergangsregelung geschaffen worden, bei dem die Kandidaten fünf Jahre Zeit hatten, um ihre Weiterbildung gemäss dem alten Reglement abzuschliessen oder sich auf die neuen Anforderungen einzurichten. Deshalb ist weder gegen den Vertrauensschutz noch gegen das Willkürverbot verstossen worden. Die Beschwerdeführerin hat denn auch weiterhin die Möglichkeit, unter Absolvierung der fehlenden Weiterbildungsperioden ihren Facharzt-titel zu erhalten.

Auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie sei über die Änderung nicht informiert worden, obschon sie seit mehreren Jahren Weiterbildungen absolviere, kann nicht eingegangen werden. Denn unbestrittenermassen wird bei den Weiterbildungsprogrammen zum Facharzt keine Registrierung seitens der FMH oder SIWF vollzogen und die Kandidaten entscheiden selbstverantwortlich und ohne Mitteilung, in welchem Fachgebiet sie ihre Weiterbildung absolvieren möchten.

Zudem existiert keine Härtefallregelung, welche Ausnahmen vom Grundsatz der Ziff. 7 Abs. 2 des Weiterbildungsprogramms 2009 vorsehen würde.

Die Bestimmungen der WBO und der Weiterbildungsprogramme sind aufgrund ihrer Akkreditierung als öffentliches Recht des Bundes zu behandeln (vgl. BVGer B-2986/2012 vom 21. Februar 2013, E. 2.1). Die gesetzliche Frist ist nicht erstreckbar gemäss Art. 67 WBO i.V.m. Art. 22 Abs. 1 VwVG. Damit kann die Übergangsfrist für die Beschwerdeführerin nicht verlängert

werden. Sie hat ihre Weiterbildungsperioden nicht rechtzeitig abgeschlossen, weshalb für die Anrechnung der Weiterbildungsperioden das Weiterbildungsprogramm 2009 massgebend ist.

Die Vorinstanz hat im Übrigen richtig festgestellt, dass die Akkreditierung durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) keine Verkürzung der Übergangsfrist zur Folge hatte, denn die Wirksamkeit des im Zeitpunkt der Akkreditierung bereits in Kraft getretenen Weiterbildungsprogramms ist dadurch nicht berührt worden.

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt ausserdem die Verletzung des rechtlichen Gehörs, indem sie geltend macht, die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid nur punktuell zu ihren Ausführungen Stellung genommen. Insbesondere habe sie sich nicht explizit und abschliessend zu ihren Vorbringen geäussert, dass sie die erforderlichen fünf Jahre Weiterbildung ohnehin nicht erfüllen würde.

4.2. Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, dass die Beschwerdeführerin 42 Monate in einer nicht akkreditierten Weiterbildungsstätte – in der (...) – tätig gewesen sei. Es fehle überdies ein entsprechendes offizielles FMH/SIWF-Zeugnis und es könne keine zusätzlichen Nacht- und Wochenendarbeit angerechnet werden, da auf die Zeugnis-Angaben abzustellen sei. Es fehle damit ein wesentlicher Teil der fachspezifischen Weiterbildung, da insgesamt 60 Monate vorausgesetzt seien. Die Vorinstanz erklärt, dass sie deshalb offen gelassen habe, in welchem Umfang die von der Beschwerdeführerin absolvierten Weiterbildungsperioden im Übrigen anrechenbar gewesen seien. Sie sehe darin jedoch keine Verletzung der Begründungspflicht, denn selbst wenn die von der Beschwerdeführerin beantragten 7.45 Monate zusätzlich angerechnet würden, so hätte sie die Voraussetzungen unbestrittenermassen nicht erfüllt, um gemäss dem Weiterbildungsprogramm 2001 den Facharztstitel zu erhalten.

Die Vorinstanz bringt ausserdem vor, sie habe geprüft, ob der Weiterbildungstitel nach dem Weiterbildungsprogramm 2001 erteilt werden könne. Eine detailliertere Prüfung sei damit nicht erforderlich gewesen, sondern ausschliesslich die von der Beschwerdeführerin beantragte Prüfung gemäss dem Programm 2001. Sie habe an der Anrechnung der zusätzlich geltend gemachten Weiterbildungszeit keinen praktischen Nutzen, weshalb ihr folglich das schutzwürdige Interesse fehle. Es liege somit keine

Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, da die Vorinstanz sich zu allen relevanten Punkten geäußert und diese hinreichend begründet habe.

4.3. Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet unter anderem, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. BGE 132 V 368 E. 3.1). Der Gehörsanspruch verpflichtet deshalb die Behörde, die Vorbringen der betroffenen Person auch tatsächlich zu hören, zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, weshalb sie ihren Entscheid zu begründen hat (vgl. BGE 134 I 83 E. 4.1). Die Vorinstanz hat sich aber nicht mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand einlässlich auseinanderzusetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich zu widerlegen; Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. BGE 138 I 232 E. 5.1; 136 I 229 E. 5.2).

Vorliegend ist zunächst in formeller Hinsicht zu prüfen, ob eine Verletzung des rechtlichen Gehörs aufgrund einer allfälligen fehlenden Begründung der Vorinstanz dadurch vorliegt, dass Letztere die Vorbringen der Beschwerdeführerin ungenügend beantwortet hat, weshalb und inwiefern sie ungenügende Weiterbildungsperioden für das Weiterbildungsprogramm 2001 erzielt habe.

Gemäss Art. 23 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz [MedBG], SR 811.11) haben Weiterbildungsgänge, die zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel führen, gemäss dem MedBG eine Akkreditierungspflicht. Gemäss Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 lit.a und 39 ff. WBO gelten als anrechenbare Weiterbildung grundsätzlich die nach Erwerb eines anerkannten Arztdiploms ausgeübte Tätigkeit im Rahmen einer Weiterbildungsstelle an anerkannten Weiterbildungsstätten. Das SIWF führt eine nach Fachgebiet sowie nach Kategorien geordnete Liste der anerkannten Weiterbildungsstätten (Art. 40 Abs. 2 WBO; <www.siwf-register.ch>). Bei (...) handelt es sich jedoch um keine anerkannte Weiterbildungsstätte, weshalb die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Weiterbildungsperiode von 42 Monaten von der Erst- und Vorinstanz zu Recht nicht angerechnet worden ist. Damit kann der Beschwerdeführerin dieser Teil der Weiterbildung nicht angerechnet werden.

Insgesamt werden 60 Monate fachspezifische Tätigkeit an einer anerkannten Weiterbildungsstätte für den Facharztstitel vorausgesetzt (Art. 28 Abs. 1 und WBO). Die Beschwerdeführerin beantragt zu den am 22. September 2014 erstinstanzlich anerkannten fachspezifischen Weiterbildungsperioden von 45.5 Monaten die Anerkennung von zusätzlichen 7.45 Monaten und reichte entsprechende Dokumente ein. Gleichzeitig bestreitet die Beschwerdeführerin nicht, dass ihr selbst dann noch rund sieben Monate Weiterbildungszeit fehlten und sie damit ihre Weiterbildungsperioden nicht vollständig erbracht habe. Ihr Ersuchen um Anrechnung stützt sich auf die nicht akkreditierte Weiterbildungsstätte (...) und ihre selbständige Tätigkeit.

Damit kann festgestellt werden, dass eine Prüfung der Dokumente über die zusätzlichen 7.45 Monate Weiterbildung seitens der Vorinstanz nicht notwendig war und die Beschwerdeführerin daran keinen praktischen Nutzen hätte, denn sie hätte die Gesamtvoraussetzungen auch im Falle der gewünschten zusätzlichen Anrechnung nicht erfüllt. Wie bereits die Erstinstanz ausgeführt hat, ist neben der nicht akkreditierten Weiterbildungsstätte auch die selbständige ärztliche Tätigkeit in der eigenen Praxis nicht anrechenbar.

Die von der Vorinstanz an die Zulassung als Facharzt gestellten Anforderungen dienen der Sicherstellung einer medizinischen Versorgung von hoher Qualität (vgl. SPOERRI, a.a.O., Rz. 57) und somit dem Schutz elementarer Rechtsgüter. Es wäre mit erheblichen Gefahren für die Allgemeinheit verbunden, wenn ein Kandidat als Facharzt zugelassen würde, der nicht alle Weiterbildungsperioden absolviert hat.

Des Weiteren kann die fehlende Weiterbildung im Rahmen des Weiterbildungsprogramms 2001 nicht mehr nachgeholt werden, weshalb eine Prüfung der zusätzlich geltend gemachten 7.45 Monate sinnlos gewesen wäre.

Damit ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung hinreichend nachgekommen, wobei es ausreicht, wenn sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränkt hat. Aus diesen Gründen ist vorliegend das rechtliche Gehör nicht verletzt worden. Im Übrigen hatte die Beschwerdeführerin in ihrem Anrechnungsgesuch für die Weiterbildungsbeurteilung bei der Erstinstanz unbestrittenmassen um eine Prüfung nach dem Reglement 2001 gebeten, weshalb die Erstinstanz daran gebunden ist.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerin macht zudem geltend, dass sie ein klares Interesse an der Prüfung der zusätzlichen Weiterbildungsperioden, welche die Erst- und Vorinstanz mangels praktischen Interesses ungeprüft liess, habe. Weiter verlangt sie, dass mindestens die 52.95 Monate fachspezifische Weiterbildung im Sinne eines Besitzstandes anerkannt werden müssten, damit sie Klarheit darüber habe, wie viele Monate ihr nun tatsächlich noch fehlten.

5.2. Die Vorinstanz bringt demgegenüber vor, dass ihr Gesuch ausdrücklich eine Prüfung nach dem Weiterbildungsprogramm 2001 verlangt habe und deshalb die angefochtene Verfügung vom 22. September 2014 teilweise gutgeheissen worden sei, insoweit die Verfügung Anrechnungen gestützt auf das Weiterbildungsprogramm 2009 ausgesprochen oder abgelehnt habe. Der Grund dafür sei, dass Entscheide über die Weiterbildungsperioden in Rechtskraft erwachsen würden und im Falle einer erneuten Einreichung verbindlich seien. Die Beschwerdeführerin habe deshalb ein schutzwürdiges Interesse, dass der Entscheid vom 22. September 2014 nicht in Rechtskraft erwachse, sondern teilweise aufgehoben werde. Damit habe sie die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt eine erneute Prüfung ihrer Weiterbildung gemäss Weiterbildungsprogramm 2009 zu beantragen, wobei die Erstinstanz dann nicht an die Rechtskraft des Entscheids vom September 2014 gebunden sei.

5.3. Das Anfechtungsobjekt, d.h. der Entscheid der jeweiligen Vorinstanz, bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, sind durch die Beschwerdeinstanz nicht zu beurteilen. Im Rahmen des Anfechtungsgegenstands wird der Streitgegenstand gemäss der Dispositionsmaxime durch die Parteibegehren bestimmt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens verengen und sich um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten (vgl. FRANK SEETHALER/FABIA PORTMANN, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2.Aufl., Zürich 2016, Art. 52 N 41). Der Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens darf aber nicht ausserhalb des Verfügungsgegenstands liegen. Gegenstände, über welche

die Vorinstanz nicht entschieden hat, soll die obere Instanz nicht beurteilen, da sonst in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingegriffen würde (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 2.208).

Die Beschwerdeführerin hat gegen die Verfügung vom 15. April 2016 Beschwerde eingereicht. Die angefochtene Verfügung stützt sich auf die Verfügung der Erstinstanz vom 22. September 2014, welche die Weiterbildungsperioden nach den Weiterbildungsprogrammen 2001 und 2009 geprüft hat. Aufgrund der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin mit Gesuch vom 8. Juni 2014 ausdrücklich eine Prüfung nach dem Weiterbildungsprogramm 2001 wünschte, ist die Erst- und Vorinstanz daran gebunden. Die entsprechenden Verfügungen wurden denn auch im Rahmen des gestellten Gesuchs entschieden und beurteilt. Die von der Beschwerdeführerin zusätzlich eingereichten Dokumente, welche gemäss ihrem Begehren weitere 7.45 Monate Weiterbildung beinhalten, musste die Vorinstanz – wie oben dargelegt – deshalb mangels praktischen Nutzens der Beschwerdeführerin nicht prüfen.

Die Beschwerdeführerin hat denn auch jederzeit die Möglichkeit, bei der Erstinstanz ein neues Gesuch auf Überprüfung ihrer Weiterbildungsperioden gemäss dem Programm 2009 einzureichen und entsprechend beurteilen zu lassen. Da ihr unbestrittenermassen ein gewisser Teil an Weiterbildungsperioden fehlt, ist auch prozessökonomisch nicht von diesem Instanzenweg abzuweichen.

Das Bundesverwaltungsgericht sieht schliesslich keine Härtefallsituation. Für eine entsprechende Berücksichtigung als Härtefall fehlen ohnehin entsprechende gesetzliche Grundlagen. Aus den oben dargelegten Ausführungen sind die fehlenden Weiterbildungsperioden jedenfalls nicht als Härtefall zu beurteilen. Sie sind zudem verhältnismässig.

Zusammenfassend ergibt sich deshalb, dass die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist. Auch für die gestellten Eventualbegehren verbleibt damit kein Raum.

6.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Prüfungsreglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Diese werden auf Fr. 1'500.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Es ist keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. FMH-Mitgl.-Nr. 40438; Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Deborah Staub

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 12. Oktober 2017