



Urteil vom 18. Dezember 2018

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani,
Richter Stephan Breitenmoser,
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

Parteien

Prof. Dr. med. **X.**_____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Vincenzo Amberg,
Beschwerdeführerin,

gegen

Medizinalberufekommission MEBEKO,
Ressort Ausbildung,
Vorinstanz.

Gegenstand

Diplomanerkennung.

Sachverhalt:**A.**

X._____, geboren am (...), von Mazedonien (nachfolgend: Beschwerdeführerin), erwarb am 7. April 1986 in Mazedonien ein Arztdiplom.

Sie war in Mazedonien als Ärztin und Fachärztin tätig. Im Jahr 2005 wurde sie an der Universität Skopje zur Privat-Dozentin ernannt. Zwischen Oktober 2007 und Ende 2014 war sie als leitende Ärztin und klinische Studienleiterin an der Augenklinik des Universitätsspitals (...) tätig. Seit Januar 2015 übt sie den Beruf in privaten Kliniken in unselbständiger Stellung aus.

B.

Am 26. August 2015 stellte sie beim Bundesamt für Gesundheit BAG, Medizinalberufekommission MEBEKO, Ressort Ausbildung (nachfolgend: Vorinstanz) einen Antrag auf Erwerb des eidgenössischen Arztdiploms.

C.

Mit Entscheid vom 8. Oktober 2015 verfügte die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin direkt zur eidgenössischen Prüfung in Humanmedizin zugelassen werden könne. Sie hielt weiter fest, dass diese Prüfung auf die aus zwei MC-Teilprüfungen zusammengesetzte theoretische Einzelprüfung reduziert sei.

C.a Am 9. November 2015 reichte die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen diesen Entscheid beim Bundesverwaltungsgericht ein und beantragte seine Aufhebung.

C.b Mit Urteil B-7161/2015 vom 10. Januar 2017 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut, hob die angefochtene Verfügung vom 8. Oktober 2015 auf und wies die Sache an die Vorinstanz zurück, damit sie unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Umstände des konkreten Einzelfalls erneut darüber entscheide, ob bzw. in welchem Ausmass die Beschwerdeführerin eine Prüfung abzulegen habe, um das eidgenössische Arztdiplom zu erwerben.

D.

Mit Entscheid vom 24. Juli 2017 wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung des eidgenössischen Arztdiploms ohne Auflage einer Prüfung ab. Sie verfügte, dass die Beschwerdeführerin direkt zur eidgenössischen Prüfung in Humanmedizin zugelassen werde, wobei die Prüfung auf die aus zwei MC-Teilprüfungen zusammengesetzte theoretische Einzelprüfung reduziert sei. Zur Begründung verwies sie auf ihren umfassenden Ermessensspielraum. Sie stelle auf ein Raster möglicher Fallkonstellationen ab, um ihr Ermessen willkürfrei auszuüben. Sie weiche vom Grundsatz der Auferlegung einer Prüfung ab, wenn es die Besonderheiten des Einzelfalls rechtfertigten und diese durch spezifische formelle Nachweise bestätigt seien. Erforderlich seien insbesondere eine in der Schweiz abgeschlossene Weiterbildung inklusive bestandene Facharztprüfung oder eine durch den entsprechenden akademischen Titel (PD) in der Schweiz erworbene akademische Qualifikation. Damit setze sie bewusst eine hohe Hürde, was aus ihrer Sicht jedoch angesichts der Bedeutung der Notwendigkeit der Sicherung der Qualität der Berufsausübung unbedingt erforderlich und daher auch gerechtfertigt sei. Die universitären Tätigkeiten der Beschwerdeführerin hätten indessen weder zur Habilitation noch zur Umhabilitation in der Schweiz geführt. Sie habe auch weder vorgebracht noch nachgewiesen, dass sie erfolgreich an der Facharztprüfung ihres Fachgebietes (Augenheilkunde) teilgenommen habe. Die Vorinstanz als Bundesbehörde sei auch nicht an die kantonalen Berufsausübungsbevollmächtigungen, welche die Kantone (...) und (...) erteilt hätten, gebunden. Die Auferlegung von allfälligen anderen Voraussetzungen als die Absolvierung einer reduzierten Prüfung, beispielsweise in Form eines Prüfungsgesprächs, sei im vorliegenden Fall nicht opportun.

E.

Am 23. August 2017 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen diesen Entscheid beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt dessen Aufhebung. Ihr sei das eidgenössische Arztdiplom (Diplom in Humanmedizin) ohne vorgängige Auflage zur Prüfung und ohne anderweitige Voraussetzungen zu erteilen. Eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz vom 24. Juli 2017 aufzuheben und die Sache sei zur Neu beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.

Mit Vernehmlassung vom 9. Oktober 2017 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die eingereichten Aktenstücke wird – soweit entscheidungswesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

Der Entscheid der Vorinstanz vom 24. Juli 2017 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. d VGG). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt eine unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie qualifizierte Ermessensfehler im Einzelnen. Die Vorinstanz habe die von ihr geltend gemachten Besonderheiten des konkreten Falls zwar im Rahmen der Darlegung der Prozessgeschichte aufgeführt, bei ihrer Ermessensausübung aber nicht berücksichtigt. Sie könne eine rund zehnjährige professionelle und in der Schweiz anerkannte Laufbahn vorweisen. Sie sei während rund sechs Jahren als Mitglied der Klinikleitung der Augenklinik und gleichzeitig als leitende Ärztin der stationären Abteilung der Augen Chirurgie sowie der Tagesklinik an der Universität (...) und als leitende Ärztin der von ihr mitbegründeten Abteilung (...) tätig gewesen. Während sieben Jahren habe sie nicht nur Studierende an der Universität (...) unterrichtet und dort Prüfungen abgenommen, sondern sie sei sogar als Tutorin für Assistenzärzte im Rahmen der FMH-Weiterbildung und als Examinatorin an den eidgenössischen Prüfungen tätig gewesen. Sie habe zudem eine Vielzahl von fachärztlichen Artikeln in anerkannten Fachzeitschriften publiziert. Für die Ermessensausübung hätte auch relevant sein müssen, dass sie eine akademische Ausbildung in Mazedonien und Deutschland absolviert und dort über mehrere Jahre als anerkannte Ärztin gearbeitet habe. Es gehe nicht an, den direkten Erwerb eines

Diploms von einem formellen Nachweis wie einer in der Schweiz erworbenen Habilitation oder einer fachärztlich spezifischen Weiterbildung abhängig zu machen. Weiter hätte die Vorinstanz auch berücksichtigen und anders gewichten müssen, dass ihr vom Kanton (...) eine „Bewilligung zur Ausübung einer privatärztlichen Tätigkeit von Leitenden Ärztinnen/Ärzten“ und vom Kanton (...) eine (Stellvertreter-)Bewilligung erteilt worden seien.

Die Vorinstanz weist auf den ihr zustehenden Ermessensspielraum hin, den das Bundesgericht ausdrücklich anerkannt habe. Sie entscheide nicht ausschliesslich schematisch, sondern berücksichtige die Umstände der vorgelegten Einzelfälle. Bei ihren Entscheidungen reiche ihr Spektrum von der Auflage eines dreijährigen Masterstudiums mit eidgenössischer Prüfung bis hin zur Diplomerteilung ohne Auflage einer Prüfung oder anderweitiger Auflagen. Sie gehe in zwei Schritten vor: Sie bestimme die anzuwendenden Kriterien generell und lege alsdann die Voraussetzungen für den Diplomerwerb anhand dieser Kriterien fest. Wenn sie von einer Prüfung absehe, müssten die entsprechenden Kriterien mit formellen Nachweisen belegt sein. Dies seien eine in der Schweiz abgeschlossene Weiterbildung inklusive bestandener Facharztprüfung (formell bestätigt durch das Schweizerische Institut für ärztliche Weiter- und Fortbildung SIWF der FMH) oder eine durch den entsprechenden akademischen Titel (PD) in der Schweiz erworbene akademische Qualifikation. Im vorliegenden Fall habe die Beschwerdeführerin keine derartigen formellen Nachweise erbracht. Falls sie eine akademische Qualifikation wie eine Habilitation bzw. PD in der Schweiz erworben hätte, oder falls die in Mazedonien erworbene Habilitation formell durch eine schweizerische medizinische Fakultät übernommen worden wäre (Umhabilitation) oder die medizinische Fakultät der Universität (...) sich dazu veranlasst gesehen hätte, bezüglich der im Ausland erworbenen akademischen Qualifikation eine Umhabilitation vorzunehmen, hätte eine Diplomerteilung ohne Auflage einer Prüfung erfolgen können.

2.1 Gemäss Art. 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 (Medizinalberufegesetz, MedBG, SR 811.1) wird mit der eidgenössischen Prüfung abgeklärt, ob die Studierenden über die fachlichen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten sowie über die Verhaltensweisen und die soziale Kompetenz verfügen, die sie zur Ausübung des entsprechenden Medizinalberufes benötigen (Bst. a) und die Voraussetzungen für die erforderliche Weiterbildung erfüllen (Bst. b). Ein ausländisches Diplom wird anerkannt, sofern seine Gleichwertigkeit mit

einem eidgenössischen Diplom in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat vorgesehen ist (Art. 15 Abs. 1 MedBG). Das MedBG legt fest, dass die Vorinstanz für die Anerkennung der ausländischen Diplome zuständig ist (Art. 15 Abs. 3 MedBG). Sie entscheidet, unter welchen Voraussetzungen das eidgenössische Diplom erworben werden kann, wenn sie ein ausländisches Diplom nicht anerkennt (Art. 15 Abs. 4 und Art. 50 Abs. 1 Bst. d MedBG).

Gestützt darauf wurden die Voraussetzungen zur Erlangung des eidgenössischen Diploms konkretisiert (Art. 6 der Verordnung über die eidgenössischen Prüfungen der universitären Medizinalberufe vom 26. November 2008 [Prüfungsverordnung MedBG, SR 811.113.3] und in Art. 3 Bst. e und g des Geschäftsreglements der Medizinalberufekommission [MEBEKO] vom 19. April 2007 [SR 811.117.2]). Diese Bestimmungen sehen vor, dass die Vorinstanz über die Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung sowie darüber entscheidet, ob die ganze Prüfung oder nur Teile davon abzulegen seien (Art. 6 Abs. 1 Prüfungsverordnung MedBG; vgl. Urteil des BGer 2C_839/2015 vom 26. Mai 2016 E. 3.4.2-3.4.3). Sie berücksichtigt dabei die bisherige berufliche Laufbahn und die Berufserfahrung der Kandidaten insbesondere im schweizerischen Gesundheitswesen (Art. 6 Abs. 2 Prüfungsverordnung MedBG).

2.2 Art. 15 MedBG verlangt nicht, dass in jedem Fall eine Prüfung abgelegt werden muss, sei es auch nur der theoretische Teil der Prüfung. Vielmehr räumt diese Bestimmung der Vorinstanz einen grossen Ermessensspielraum ein. Obschon ihr ein gewisser Schematismus bei der Prüfung der Fälle und Festlegung der Bedingungen für die Anerkennung zuzugestehen ist, darf sie dabei aber nicht in Automatismus verfallen und die besonderen Umstände des konkreten Einzelfalls unberücksichtigt lassen. Dies gilt vor allem, wenn eine Kandidatin bereits einen anerkannten beruflichen Werdegang in der Schweiz absolviert hat (vgl. Urteil 2C_839/2015 E. 3.4.3).

2.3 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Wenn es um die Beurteilung technischer Fragen durch eine spezialisierte Vorinstanz geht, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht aber mit Blick auf deren Fachwissen trotz voller Kognition eine gewisse Zurückhaltung, sofern im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder

unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die spezialisierte Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat. Die Rechtsmittelinstanz greift nur ein, wenn die Vorinstanz den ihr zustehenden Ermessensspielraum rechtsfehlerhaft, d.h. insbesondere willkürlich oder rechtsungleich, genutzt hat (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1; Urteil des BGer 2C_354/2016 vom 13. Dezember 2016 E. 3.2).

2.4 Das geschützte Rechtsgut, die Gesundheit, liegt im öffentlichen Interesse und dient dem Schutz Dritter, die auf medizinische Leistungen angewiesen sind. Mit der Erteilung des eidgenössischen Diploms bestätigt die Vorinstanz, dass die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind und die Sicherung der Qualität der Berufsausübung gewährleistet ist. Die von ihr aufgestellten Kriterien dienen dazu, die Kompetenzen der Kandidaten, die über einen ausländischen Titel verfügen, der nicht aufgrund eines Abkommens zwischen der Schweiz und dem betroffenen Staat anerkannt werden kann, zu beurteilen. Dabei können, wie die Vorinstanz zutreffend festhält, allfällige erteilte kantonale Berufsausübungsbewilligungen die Prüfung der Äquivalenz der Ausbildungen und Diplome nicht ersetzen und bleiben für sie unverbindlich (vgl. Urteil des BVer B-7026/2016 vom 24. April 2017 E. 5.3).

2.5 Im vorliegenden Fall ist unbestritten und aktenmässig erstellt, dass die Beschwerdeführerin eine über zehnjährige berufliche Erfahrung und eine in der Schweiz anerkannte Laufbahn vorweist. Sie war seit 2007 in der Augenklinik des Universitätsspitals (...) und während rund sechs Jahren als Mitglied der Klinikleitung dieser Augenklinik tätig (2008-2014). Gleichzeitig war sie als leitende Ärztin der stationären Abteilung (Bettenstation), der Augen Chirurgie (zwei OP-Säle) sowie der Tagesklinik des Universitätsspitals (2008-2014) bzw. als leitende Ärztin der von ihr mitbegründeten Abteilung (...) tätig. Als leitende Ärztin war sie unter anderem für die Ausbildung und Supervision von Assistenzärzten und Oberärzten zuständig. Insgesamt hat sie somit die von der Vorinstanz geforderte 60-monatige klinische Berufserfahrung in der Schweiz weit überschritten. Seit 2015 ist sie vollumfänglich in der Privatwirtschaft tätig. Die Beschwerdeführerin hat auch als Beraterin für spezialisierte Privatunternehmen in der Pharmaindustrie – A. _____ AG (2007-2010) und B. _____ AG (2010-2013) – gearbeitet. Zudem war sie Professorin und Prüfungsverantwortliche während rund sieben Jahren (2007-2014), wobei sie nicht nur Studierende an der Universität (...) unterrichtete und dort Prüfungen abnahm. Sie war auch als Tutorin für

Assistenzärzte im Rahmen der FMH-Weiterbildung und an den eidgenössischen Prüfungen als Examinatorin tätig (2012-2014). Seit 2008 hat sie eine Vielzahl von fachärztlichen Artikeln in anerkannten Zeitschriften publiziert und war Gutachterin für nationale und internationale Fachzeitschriften und für die C. _____ Stiftung tätig. Sie nahm auch an zahlreichen Weiterbildungen und Kongressen im In- und Ausland zwischen 2007 und 2016 teil. Dabei setzte sie sich als Referentin oder Organisatorin bzw. Kursleiterin ein.

2.6 In den Vorakten befindet sich eine von der Beschwerdeführerin eingereichte Arbeitsbestätigung des Universitätsspitals (...) vom 31. August 2015. Darin hielt das Universitätsspital (...) Folgendes fest: „Die Habilitation ist eine Voraussetzung für eine Anstellung als Leitende Ärztin bzw. Leitender Arzt im Universitätsspital (...). Frau Prof. X. _____ hat somit in der Rolle als Leitende Ärztin in der Augenklinik den Titel Privat-Dozentin (PD) getragen.“

Aus dieser Bestätigung ergibt sich somit implizit, dass die mazedonische Habilitation der Beschwerdeführerin vorfrageweise vor dem Beginn dieser Tätigkeit durch die Universität (...) als gleichwertig anerkannt worden war, und ausdrücklich, dass sie in der Folge und als leitende Ärztin in der Augenklinik den Titel „Privat-Dozentin“ (PD) trug.

2.7 Wie die Vorinstanz selbst ausführt, entspricht es ihrer Praxis, im Fall einer Habilitation oder Umhabilitation einer ausländischen akademischen Qualifikation durch eine schweizerische Universität oder einer durch den entsprechenden akademischen Titel (PD) in der Schweiz erworbenen akademischen Qualifikation vom Erfordernis einer Prüfung abzusehen. Da die Vorinstanz bei der Ausübung ihres Ermessens an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden ist, hat die Beschwerdeführerin Anspruch darauf, dass diese Praxis auch auf sie angewendet wird.

Zwar ist unbestritten, dass die medizinische Fakultät der Universität (...) keine formelle Umhabilitation der Beschwerdeführerin vorgenommen und ihr in diesem Zusammenhang den akademischen Titel einer Privat-Dozentin (PD) verliehen hat. Das Universitätsspital (...) hat indessen in seiner Arbeitsbestätigung ausdrücklich ausgeführt, dass die Habilitation eine Voraussetzung für eine Anstellung als leitende Ärztin gewesen sei, womit es implizit bestätigt hat, dass die mazedonische Habilitation der Beschwerdeführerin als gleichwertig angesehen wurde. Auch hat das Universitätsspital (...) dargelegt, dass die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit ihrer

Tätigkeit als Leitende Ärztin in der Augenklinik berechtigt war, den akademischen Titel Privat-Dozentin (PD) zu tragen.

Unter diesen Umständen ist nicht nachvollziehbar, worin die Vorinstanz einen wesentlichen Unterschied zu einer formellen Umhabilitation einer ausländischen akademischen Qualifikation durch eine schweizerische Universität oder zu einem durch eine medizinische Fakultät verliehenen akademischen Titel (PD) sieht. Jedenfalls leuchtet nicht ein, warum derartige "spezifischen formellen Nachweise" einen höheren Beweis- oder Aussagewert haben sollten als die sich in den Akten befindliche schriftliche Bestätigung des Universitätsspitals (...).

2.8 Unter diesen Umständen erscheint die Verweigerung des prüfungsfreien Erwerbs des eidgenössischen Arztdiploms durch die Vorinstanz als rechtsfehlerhaft.

3.

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen. Dementsprechend erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen.

4.

Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen, wobei Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

5.

Die Beschwerdeinstanz kann der obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren zu Lasten der unterliegenden Gegenpartei eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 Reglement über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE [SR173.320.2]). Die Beschwerdeführerin war im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anwaltlich vertreten, hat indessen keine Kostennote eingereicht, weshalb die ihr zuzusprechende Parteientschädigung ermessensweise und aufgrund der Akten festzusetzen ist (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Beschwerdeführerin ist das eidgenössische Diplom in Humanmedizin ohne Prüfung zu erteilen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von CHF 2'500.- zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 712.0001.0000-24320; Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Departement des Innern (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Myriam Senn

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 18. Dezember 2018