



Urteil vom 16. November 2018

Besetzung

Richter Daniel Willisegger (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Pietro Angeli-Busi,
Gerichtsschreiber Pascal Waldvogel.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Psychologieberufekommission PsyKo,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen
Ausbildungsabschlusses in Psychologie.

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit Eingabe vom 14. Oktober 2016 stellte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz ein Gesuch um Anerkennung ihres ausländischen Hochschulabschlusses in Psychologie.

A.b Mit Verfügung vom 3. Mai 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch um Anerkennung der Gleichwertigkeit des Hochschulabschlusses „Psychology (Conversion of Postgraduates)“, ausgestellt am 31. Dezember 1996 durch „The Open University“ (Grossbritannien), mit einem inländischen Hochschulabschluss in Psychologie, ab. Die Vorinstanz begründet den Entscheid zum Teil im Dispositiv (statt nur in den Erwägungen) der angefochtenen Verfügung. Sie hält darin fest, dass der Ausbildungsabschluss nicht anerkannt werde, weil dieser nach den vorliegenden Unterlagen einem Abschluss auf Bachelorstufe entspreche. Das ebenfalls vorgelegte und erfolgreich absolvierte Doktorat „Doctor of Philosophy“ könne aufgrund ungenügender Bestätigungen der University of Durham in Form eines „Transcript of Record“ unter Angaben der absolvierten Prüfungen sowie Kreditpunkte per Fach für die Anerkennung nicht berücksichtigt werden. Es könne daher nicht herangezogen werden, um die fehlenden ECTS, die in der Schweiz im Rahmen des Masterstudiums erworben werden, auszugleichen. Der Beschwerdeführerin sei es deshalb nicht erlaubt, die geschützte Berufsbezeichnung „Psychologin“ zu führen und an eidgenössisch akkreditierten Weiterbildungsgängen teilzunehmen. In Einklang mit Artikel 14 der Richtlinie 2005/36/EG habe sie jedoch die Möglichkeit, Ausgleichsmassnahmen in Form eines einjährigen Anpassungslehrganges oder einer Eignungsprüfung zu absolvieren und so die Anerkennung ihres Hochschulabschlusses zu erlangen. Sie könne zwischen den Ausgleichsmassnahmen frei wählen. Im Falle eines Bestehens der Eignungsprüfung oder des erfolgreichen Abschlusses des Anpassungslehrganges werde der vorgelegte ausländische Abschluss in Psychologie als gleichwertig anerkannt.

Zur Begründung führte die Vorinstanz in den Erwägungen weiter aus, die Beschwerdeführerin könne sich auf die Richtlinie 2005/36/EG berufen. Da für die Psychologieberufe keine sektorielle Regelung bestehe, erfolge keine automatische Anerkennung der Abschlüsse in Psychologie. Beim von der Beschwerdeführerin vorgelegten ausländischen Abschluss handle es sich um einen Hochschulabschluss auf Bachelorstufe. Die Bestätigung des erworbenen Doktorats könne im Rahmen des Anerkennungsverfah-

rens nicht berücksichtigt werden. Die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Zusammenstellung der ECTS-Punkte könne nicht nachvollzogen werden. Die Bestätigung der University of Durham sei nicht ausreichend, um die Gleichwertigkeit des Doktorats mit einem schweizerischen Hochschulabschluss in Psychologie zu bestätigen. Da die Gleichwertigkeit nicht anerkannt werden könne, seien Ausgleichsmassnahmen zu verfügen. Die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin sei zu einem grossen Teil berücksichtigt worden, weshalb im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs die Dauer des Anpassungslehrganges von drei Jahren auf ein Jahr reduziert worden sei.

B.

Mit Eingabe vom 3. Juni 2018 erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz und die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres ausländischen Ausbildungsabschlusses in Psychologie mit dem vergleichbaren inländischen Abschluss.

Sie führte im Wesentlichen aus, die Vorinstanz habe die in Art. 51 der Richtlinie 2005/36/EG erwähnte Dreimonatsfrist sowie die in Art. 7 Abs. 4 genannte Zweimonatsfrist für die Bearbeitung ihres Gesuchs verpasst. Die Vorinstanz habe weiter nicht festgehalten, inwiefern ihre Ausbildung sich wesentlich von der zu vergleichenden schweizerischen Ausbildung unterscheide. Es sei an der Vorinstanz, Fehler in ihrer Ausbildung zu identifizieren. Dies sei nicht geschehen. Sie könne deshalb nicht nachvollziehen, welche Kriterien sie nicht erfülle. Weiter verstosse die vorinstanzliche Verfügung gegen Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) sowie Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot).

C.

Mit Eingabe vom 27. Juni 2018 stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung, welches der Instruktionsrichter mit Zwischenverfügung vom 24. Juli 2018 guthiess.

D.

Mit Eingabe vom 13. September 2018 reichte die Vorinstanz die Vernehmung ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. f VGG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG) und hat die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Das Bundesgesetz über die Psychologieberufe vom 18. März 2011 (PsyG, SR 935.81) bezweckt den Gesundheitsschutz sowie den Schutz vor Täuschung und Irreführung von Personen, die Leistungen auf dem Gebiet der Psychologie in Anspruch nehmen. Die Psychologieberufekommission (PsyKo) ist zuständig für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Art. 3 Abs. 3 und Art. 37 PsyG). Die Gleichwertigkeit von Ausbildungsabschlüssen aus Mitgliedstaaten der EU und der EFTA wird gemäss der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30. September 2005, S. 22) geprüft (Art. 3 der Psychologieberufeverordnung vom 15. März 2013 [PsyV; SR 935.811]). Ausländische Ausbildungsabschlüsse werden anerkannt, wenn ihre Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden inländischen Hochschulabschluss in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation vorgesehen ist oder wenn ihre Gleichwertigkeit im Einzelfall nachgewiesen ist (Art. 3 Abs. 1 PsyG).

3.2 Am 1. Juni 2002 trat das Abkommen vom 21. Juni 1999 über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681) in Kraft. Gemäss Art. 1 Bst. a FZA hat dieses zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Auf-

enthalt, Zugang zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbständige sowie das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien einzuräumen. Art. 1 Bst. d FZA sieht als weiteres Ziel die Einräumung der gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für Inländer vor. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Art. 2 FZA gewährleistet den Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich regelmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, das Recht, bei der Anwendung dieses Abkommens nach dessen Anhängen I (Freizügigkeit), II (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) und III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert zu werden. Das Ziel der Nichtdiskriminierung soll im Wesentlichen durch die Niederlassungsfreiheit und die Beseitigung des Inländervorrangs auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden (vgl. STEPHAN BREITENMOSER/ROBERT WEYENETH, *Europarecht*, Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz-EU, 3. Aufl. 2017, S. 266 ff.; NINA GAMMENTHALER, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit*, 2010, S. 35 ff.; YVO HANGARTNER, *Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft*, AJP 2003, S. 257 ff., 260). Namentlich nationale Diplomanerkennungserfordernisse verunmöglichen oder erschweren die Ausübung des Rechts auf Zugang zu einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit in einem Vertragsstaat. Um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, treffen daher die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung wie auch über die Erbringung von Dienstleistungen (Art. 9 FZA).

3.3 Der Anhang III des Freizügigkeitsabkommens trägt die Bezeichnung "Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise)". Nach dessen Bestimmungen wenden die Vertragsparteien im Bereich der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise untereinander die EU-Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens geltenden Fassung einschliesslich der in Abschnitt A dieses Anhangs genannten Änderungen oder gleichwertige

Vorschriften an (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6128, insbes. 6155 und 6347 ff.; BGE 136 II 470 E. 4.1 ff.; BGE 134 II 341 E. 2.2. f.).

3.4 Mit Bezug auf die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen erfasst das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen nur die im Aufnahmestaat reglementierten beruflichen Tätigkeiten. Alle nicht reglementierten Berufe stehen demgegenüber der freien Ausübung offen. Für sie ist die Anerkennung nach dem Personenfreizügigkeitsabkommen ohne Bedeutung. Ist ein Beruf im Aufnahmestaat nicht reglementiert, bedarf es somit keiner Prüfung der Gleichwertigkeit des Diploms. Eine Arbeitsbewilligung genügt. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht auf dem Grundgedanken des sich entgegengebrachten Vertrauens: Er geht davon aus, dass ein Qualifikationsniveau, das ein Mitgliedstaat für sich selbst als ausreichend erachtet, grundsätzlich auch in den übrigen Mitgliedstaaten der EU und in den durch das Freizügigkeitsabkommen an der Personenfreizügigkeit teilhabenden Drittstaaten ausreicht (vgl. BGE 136 II 470 E. 4.2; FRÉDÉRIC BERTHOUD, *La reconnaissance des qualifications professionnelles*, Union européenne et Suisse-Union européenne, 2016, S. 33, 36, 303).

3.5 Als reglementierte berufliche Tätigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises eines entsprechenden Diploms gebunden ist.

3.6 Werden der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms abhängig gemacht, kann der Aufnahmestaat einem Angehörigen eines Mitgliedstaats, der im Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinien ist, grundsätzlich nicht den Zugang oder die Ausübung eines reglementierten Berufs wegen mangelnder Qualifikation verweigern, wenn dieses Diplom Zugangs- oder Ausübungsvoraussetzung für den entsprechenden Beruf im Herkunftsstaat ist (Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG; BGE 134 II 341 E. 2.3; vgl. GAMMETHALER, a.a.O., S. 201 ff.). Die Anerkennung der Berufsqualifikationen durch den Aufnahmemitgliedstaat ermöglicht somit der begünstigten Person, im Aufnahmestaat denselben Beruf, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben (Art. 1 und Art. 4 der Richtlinie 2005/36/EG).

4.

4.1 Die Richtlinie 2005/36/EG regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, soweit die Ausübung einer Tätigkeit im Aufnahmestaat reglementiert ist (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Art. 9 FZA). Die Bestimmungen der allgemeinen Regelung zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen sind auf alle Diplome anwendbar, die nicht von den Kapiteln II und III erfasst sind (Art. 10 der Richtlinie 2005/36/EG).

Danach bedingt die Anerkennung Folgendes:

"Artikel 13

Anerkennungsbedingungen

(1) Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat von dem Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, so gestattet die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats den Antragstellern, die den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um in dessen Hoheitsgebiet die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten, die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländern.

Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen

- a) in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt worden sein;
- b) bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Artikel 11 liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert.

(2) [Ausübung eines reglementierten Berufes in einem anderen Mitgliedstaat]

(3) Abweichend von Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 Buchstabe b gewährt der Aufnahmemitgliedstaat den Zugang zu einem reglementierten Beruf und erlaubt dessen Ausübung, wenn in seinem Hoheitsgebiet für den Zugang zu diesem Beruf ein Ausbildungsnachweis verlangt wird, der eine Hochschul- oder Universitätsausbildung von vier Jahren abschließt, und der Antragsteller über einen Ausbildungsnachweis des Niveaus gemäß Artikel 11 Buchstabe c verfügt.

Artikel 14

Ausgleichsmaßnahmen

(1) Artikel 13 hindert den Aufnahmemitgliedstaat nicht daran, in einem der nachstehenden Fälle vom Antragsteller zu verlangen, dass er einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt:

a) wenn die Ausbildungsdauer, die er gemäß Artikel 13 Absatz 1 oder 2 nachweist, mindestens ein Jahr unter der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildungsdauer liegt;

b) wenn seine bisherige Ausbildung sich auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die durch den Ausbildungsnachweis abgedeckt werden, der im Aufnahmemitgliedstaat vorgeschrieben ist;

c) wenn der reglementierte Beruf im Aufnahmemitgliedstaat eine oder mehrere reglementierte berufliche Tätigkeiten umfasst, die im Herkunftsmitgliedstaat des Antragstellers nicht Bestandteil des entsprechenden reglementierten Berufs im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 sind, und wenn dieser Unterschied in einer besonderen Ausbildung besteht, die im Aufnahmemitgliedstaat gefordert wird und sich auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die von dem Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis abgedeckt werden, den der Antragsteller vorlegt.

(2) Wenn der Aufnahmemitgliedstaat von der Möglichkeit nach Absatz 1 Gebrauch macht, muss er dem Antragsteller die Wahl zwischen dem Anpassungslehrgang und der Eignungsprüfung lassen. [...]

(3) [Ausnahmen vom Grundsatz der freien Wahl]

(4) Für die Zwecke der Anwendung des Absatzes 1 Buchstaben b und c sind unter „Fächer, die sich wesentlich unterscheiden“, jene Fächer zu verstehen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist.

(5) Bei der Anwendung des Absatzes 1 ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, dem Antragsteller einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied nach Absatz 4 ganz oder teilweise ausgleichen können.“

4.2 Der Anerkennungsstaat kann bei der allgemeinen Anerkennung – im Gegensatz zur automatischen Anerkennung – die Qualifikation des Antragstellers sowohl formell als auch materiell überprüfen. Die Behörde hat dabei die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises zu überprüfen. Der Antragsteller muss der Behörde hierzu die nötigen Unterlagen liefern (Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG). Ergeben sich wesentliche Unterschiede, so kann der Aufnahmestaat vom Antragsteller Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG verlangen. Wesentliche Unterschiede können dabei eine unterschiedliche Ausbildungsdauer, ein unterschiedlicher Inhalt der Ausbildung oder ein unterschiedlicher Tätigkeitsbereich sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; Urteil des BVGer A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 5.2; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 160; BERTHOUD, a.a.O., S. 305 ff.).

4.3 Für die Zwecke der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 Bst. b oder c der Richtlinie sind unter Fächern, "die sich wesentlich unterscheiden", jene Fächer zu verstehen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist. Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, dem Antragsteller einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einen Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied nach Abs. 4 ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2005/36/EG).

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe die in Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG statuierte Zweimonatsfrist sowie die in Art. 51 der Richtlinie erwähnte Dreimonatsfrist nicht eingehalten.

Wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung zu Recht vorbringt, beziehen sich die in Art. 7 der Richtlinie erwähnten Fristen auf die Dienstleistungs-

freiheit. Das vorliegende Verfahren fällt jedoch unter den Titel III der Richtlinie (Niederlassungsfreiheit), weshalb die in Art. 7 erwähnten Fristen nicht zur Anwendung gelangen.

Gemäss Art. 51 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG muss die Behörde ein Verfahren betreffend die Anerkennung von Berufsqualifikationen innert drei Monaten nach Einreichung der vollständigen Unterlagen einem Entscheid zuführen. Fällt das Verfahren unter die Kapitel I und II dieses Titels, kann die Frist um einen Monat verlängert werden.

Vorliegend fällt das Verfahren unter Kapitel I des entsprechenden Titels (vgl. Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG). Die entsprechende Bearbeitungsfrist kann somit auf vier Monate verlängert werden. Die Beschwerdeführerin hat mit Schreiben vom 7. Januar 2018 an die Vorinstanz Stellung genommen und weitere Unterlagen eingereicht. Nach Angaben der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde S. 6) hat ihr die Vorinstanz am 6. März 2018 mitgeteilt, dass sie ihr die definitive Verfügung aufgrund Ferienabwesenheiten und Ressourcenproblemen nicht innert Frist zustellen könne. Am 3. Mai 2018, also innert verlängerter Frist, erging schliesslich die angefochtene Verfügung. Ein Verstoss gegen die in Art. 51 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG statuierte Frist liegt nicht vor.

5.2 Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren, die angefochtene Verfügung verstosse gegen Art. 8 EMRK. Inwieweit die Vorinstanz durch den Erlass der angefochtenen Verfügung gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verstösst, substantiiert die Beschwerdeführerin nicht. Dies ist auch nicht ersichtlich.

5.3 Ebenfalls unbegründet ist die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz verstosse gegen Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde). Die angefochtene Verfügung enthält eine Rechtsmittelbelehrung und macht die Beschwerdeführerin auf die Möglichkeit aufmerksam, innert 30 Tagen Beschwerde am Bundesverwaltungsgericht zu ergreifen. Diese Möglichkeit hat die Beschwerdeführerin wahrgenommen.

5.4 Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, durch die verfügte Auferlegung einer Eignungsprüfung in den Sprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch verstosse die Vorinstanz gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 14 EMRK. Sie zitiert dabei den "Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG" (Beschwerdebeilage 10), welcher die Bindung der Anerkennung der Qualifikationen an Sprachkenntnisse als inakzeptable Praxis

tituliere. Die Beschwerdeführerin verkennt dabei, dass die Anerkennung nicht von ihren Sprachkenntnissen abhängig gemacht wird. Die Vorinstanz hält lediglich fest, dass, sollte die Wahl der Beschwerdeführerin auf die Absolvierung eines Eignungstests fallen, die entsprechende Prüfung in den Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch angeboten werde. Eine Verletzung von Art. 14 EMRK liegt nicht vor.

6.

6.1 Zur Ausübung des Berufs eines Psychologen ist nach Art. 2 PsyG zugelassen, wer einen entsprechenden Master-, Lizentiats- oder Diplomabschluss in Psychologie erworben hat oder im Besitze eines gleichwertigen Diploms ist. Wer einen anerkannten Ausbildungsabschluss in Psychologie erworben hat, darf sich Psychologin oder Psychologe nennen (Art. 4 PsyG).

Der Beruf des Psychologen ist damit im Aufnahmestaat Schweiz im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG reglementiert (vgl. E. 3.5 oben sowie die Liste des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI [verfügbar unter www.sbfi.admin.ch > Bildung > Anerkennung ausländischer Diplome > Reglementierte Berufe; abgerufen am 12.11.2018]).

6.2 Der Beruf des Psychologen gehört nicht zu den in den Art. 16 ff. und Art. 21 ff. der Richtlinie 2005/36/EG erfassten Berufen, weshalb vorliegend grundsätzlich die allgemeinen Anerkennungsregeln nach Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung gelangen.

6.3 Entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführerin findet somit keine automatische Anerkennung ihres Ausbildungsabschlusses statt und der Aufnahmestaat, vorliegend die Schweiz, hat das Recht die Ausbildung auf ihre Gleichwertigkeit mit dem schweizerischen Abschluss zu prüfen und gegebenenfalls Ausgleichsmassnahmen anzuordnen (vgl. E. 4.2 oben). Insoweit erweisen sich die Vorbringen als unbegründet.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin bringt nun aber vor, die Vorinstanz habe nicht ausgeführt, inwiefern sich ihre Ausbildung wesentlich von der entsprechenden schweizerischen Ausbildung unterscheide. Sie macht damit eine Verletzung der Begründungspflicht geltend.

7.2 Bei der Begründungspflicht handelt es sich um einen Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 VwVG). Schriftliche Verfügungen sind als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der oder die Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1).

7.3 Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass es sich bei der von der Beschwerdeführerin absolvierten Ausbildung lediglich um eine Ausbildung auf Bachelorniveau handle, während die entsprechende schweizerische Ausbildung eine Masterausbildung sei. Das erworbene Doktorat könne diesen Mangel nicht wettmachen. Die Beschwerdeführerin habe lediglich den Erwerb von 120 ECTS Punkten nachgewiesen. Damit würden ihr ECTS Punkte fehlen.

7.4 Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht damit nicht ausreichend nachgekommen. Ein abstrakter Verweis auf fehlende ECTS Punkte entspricht nicht der von Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c i.V.m. Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG geforderten Begründung. Vielmehr muss aus der Verfügung hervorgehen, welche Fächer der anzuerkennenden Ausbildung sich wesentlich von denjenigen der schweizerischen Ausbildung unterscheiden. Diese Begründung ist mit Blick auf die Anordnung möglicher Ausgleichsmassnahmen unerlässlich. Eine allfällig zu absolvierende Eignungsprüfung soll kein Staatsexamen darstellen, sondern nur bestimmte Bereiche der bisher nicht abgedeckten Sachgebiete abfragen. Auch bei einem Anpassungslehrgang soll sichergestellt werden, dass der Antragsteller das ausständige Wissen bzw. die fehlende praktische Erfahrung erwerben kann (vgl. BERNHARD ZAGLMAYER, Anerkennung von Gesundheitsberufen in Europa, 2016, S. 64 ff.; GAMMENTHALER, a.a.O., S. 206 f.; BERTHOUD, a.a.O., S. 315 f.). Die angefochtene Verfügung enthält dazu keine Ausführungen. Sie legt nicht dar, aus welchen Gründen nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG – Bst. a (Dauer der Ausbildung), Bst. b (Fächer, die sich wesentlich unterscheiden von den Fächern, die der Ausbildungsnachweis vorschreibt), Bst. c (berufliche Tätigkeit) – Ausgleichsmassnahmen angeordnet werden. Sie stellt dazu auch

den Sachverhalt nicht rechtsgenügend fest. Damit fehlt die Entscheidungsgrundlage. Da die Erwägungen der Begründungspflicht nicht genügen, ist der Gehörsanspruch verletzt.

7.5 Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich – ungeachtet der materiellen Auswirkungen – zur Aufhebung des ergangenen Entscheides (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3; BVGE 2008/47 E. 3.3.4). Die Heilung von Gehörsverletzungen auf Beschwerdeebene ist nur möglich, sofern das Versäumte nachgeholt wird, die beschwerdeführende Person dazu Stellung nehmen kann und der Beschwerdeinstanz im streitigen Fall die freie Überprüfungsbefugnis in Bezug auf Tatbestand und Rechtsanwendung zukommt, die festgestellte Verletzung nicht schwerwiegender Natur ist und die fehlende Entscheidreife durch die Beschwerdeinstanz mit vertretbarem Aufwand hergestellt werden kann (vgl. BVGE 2008/47 E. 3.3.4 sowie BVGE 2012/21 E. 5.1 m.w.H.). Diese Heilungsvoraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Es ist nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, erstmals wie eine erstinstanzliche Behörde über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen zu entscheiden, zumal die Partei dadurch eine Instanz verlöre. Die Gehörsverletzung kann daher auf Beschwerdeebene nicht geheilt werden. Die Vorinstanz hat nach der Rückweisung die Voraussetzungen für Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG zu prüfen, neu zu entscheiden und den Entscheid entsprechend zu begründen. Aus dem Entscheid muss hervorgehen – sollte sich die Vorinstanz auf Art. 14 Abs. 1 Bst. b oder c der Richtlinie 2005/36/EG stützen – welche Fächer der zwei zu vergleichenden Ausbildungen sich aus welchen Gründen wesentlich unterscheiden.

7.6 Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör in der Form der Begründungspflicht verletzt ist. Die Beschwerde ist gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

8.2 Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten

und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdeführerin ist keine Entschädigung zuzusprechen, da sie nicht anwaltlich vertreten ist und keine notwendigen Auslagen geltend macht.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung vom 3. Mai 2018 wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Daniel Willisegger

Pascal Waldvogel

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: 20. November 2018