



## **Urteil vom 22. August 2017**

---

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),  
Richter Ronald Flury, Richter Pascal Richard,  
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

---

Parteien

**X. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch Rechtsanwälte Dr. iur. Christoph Jäger  
und/oder Anja Herren,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Departement des Innern EDI,**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Nichtakkreditierung des Weiterbildungsgangs "Postgraduale  
Weiterbildung in Psychotherapie (...)".

**Sachverhalt:****A.**

Die X. \_\_\_\_\_ AG mit Sitz in (...) (im Folgenden: Beschwerdeführerin) ist eine private Anbieterin von Weiterbildungsgängen für Psycholog/innen und Psychiater/innen.

**B.**

**B.a** Am 20. Juli 2014 reichte die Beschwerdeführerin beim Eidgenössischen Departement des Innern EDI (im Folgenden: Vorinstanz) ein Gesuch um Akkreditierung des Weiterbildungsgangs „Postgraduale Weiterbildung in Psychotherapie (...)“ (im Folgenden: Weiterbildungsgang) ein.

**B.b** In der Folge beauftragte das Bundesamt für Gesundheit BAG (im Folgenden auch: BAG) das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (QAQ; seit 1. Januar 2015: Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung AAQ [im Folgenden: AAQ]) mit der Fremdevaluation.

**B.c** Am 1. Dezember 2014 teilte die AAQ der Beschwerdeführerin die Namen der vorgesehenen Mitglieder der von ihr eingesetzten Expertenkommission mit. Auf das Ausstandsbegehren der Beschwerdeführerin hin wurde eine Expertin ersetzt. Mit Schreiben vom 8. Januar 2015 wurde der Beschwerdeführerin die definitive Zusammensetzung der Expertenkommission bekannt gegeben.

**B.d** Am 29. und 30. Januar 2015 fand bei der Beschwerdeführerin eine Vor-Ort-Visite der Expertenkommission statt.

**B.e** Die Expertenkommission erstattete ihren vorläufigen Bericht am 5. März 2015. Die Beschwerdeführerin nahm dazu mit Eingabe vom 19. März 2015 Stellung.

**B.f** In ihrem definitiven Fremdevaluationsbericht vom 7. April 2015 empfahl die Expertenkommission, der Weiterbildungsgang sei mit 14 Auflagen zu akkreditieren. Die Auflagen müssten in einem Zeitraum von 1 Jahr erfüllt werden.

**B.g** Mit Schlussbericht vom 5. Juni 2015 beantragte die AAQ dem BAG, der Weiterbildungsgang sei nicht zu akkreditieren.

**B.h** Mit E-Mail vom 29. Juni 2015 nahm die Beschwerdeführerin zu diesem Antrag Stellung und erklärte sich bereit, alle von der Expertenkommission verlangten Auflagen zu erfüllen.

**B.i** Am 26. August 2015 beantragte die Psychologieberufekommission (im Folgenden auch: PsyKo), den Weiterbildungsgang nicht zu akkreditieren.

**B.j** Am 27. August 2015 stellte das BAG der Beschwerdeführerin den Entwurf der Verfügung der Vorinstanz zu und gewährte ihr nochmals das rechtliche Gehör. Die Beschwerdeführerin äusserte sich dazu mit Eingabe vom 22. September 2015 und beantragte, der Weiterbildungsgang sei mit Auflagen zu akkreditieren.

### **C.**

Mit Verfügung vom 11. Januar 2016 entschied die Vorinstanz, dass der Weiterbildungsgang nicht akkreditiert werde, da er das Akkreditierungskriterium gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b des Psychologieberufegesetzes nicht erfülle (Dispositiv-Ziffer 1). Die provisorische Akkreditierung des Weiterbildungsgangs bleibe bis zum 31. März 2018 gültig (Dispositiv-Ziffer 2).

Zur Begründung führte sie aus, was den Einwand der Beschwerdeführerin zur Zusammensetzung der Expertenkommission betreffe, sei der fragliche Experte bereits auf der ersten ihr zur Kommentierung vorgelegten Longlist möglicher Experten aufgeführt gewesen, und die Beschwerdeführerin habe keine Bedenken hinsichtlich seiner Einsetzung geäussert.

Die Expertenkommission der AAQ habe das zentrale Akkreditierungskriterium zwar als teilweise erfüllt eingeschätzt, jedoch insbesondere im Prüfbereich 3 drei zentrale Qualitätsstandards als nicht erfüllt qualifiziert. Sie habe beantragt, den Weiterbildungsgang zu akkreditieren, allerdings nur unter 14 Auflagen, die innert eines Jahres zu erfüllen seien.

Die AAQ habe in der Folge, abweichend von diesem Antrag der Expertenkommission, beantragt, den Weiterbildungsgang nicht zu akkreditieren, da die vorgeschlagenen Auflagen alle Prüfbereiche der Akkreditierung und zentrale Aspekte der Weiterbildung betreffen, wie Anwendungswissen, Breite der Weiterbildung, Wissenschaftlichkeit und den Aufbau des Curriculums. Da die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme zahlreiche Auflagen zurückgewiesen habe, fehle eine zentrale Grundlage für die Erfüllung der Auflagen. Die Psychologieberufekommission habe einstimmig empfohlen, den Weiterbildungsgang nicht zu akkreditieren.

Die 14 Auflagen, die die Experten formuliert hätten, seien grundsätzlicher Natur und beträfen zentrale Aspekte des Weiterbildungsgangs, wie dessen Inhalte, wissenschaftliche Fundierung und Ausrichtung auf die psychotherapeutische Behandlung von psychischen Störungen und Krankheiten. Angesichts der Anzahl und Schwere der im Rahmen der Fremdevaluation festgestellten Mängel teile die Vorinstanz die Einschätzung der AAQ und der PsyKo, wonach der Weiterbildungsgang der Beschwerdeführerin nicht akkreditiert werden könne.

#### **D.**

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 19. Februar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und ihr Weiterbildungsgang sei zu akkreditieren. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Erteilung der Akkreditierung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventualiter sei die Angelegenheit zur neuen Beurteilung und Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Bundesrecht, insbesondere von Art. 13 des Psychologieberufegesetzes, sowie eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Sie habe aufgrund der Angaben im Leitfaden zur Akkreditierung ihr Curriculum nicht beigelegt. Das BAG hätte dieses daher einfordern müssen, denn nur in Kenntnis dieses Curriculums könne von einem vollständigen Gesuch ausgegangen werden. Im Weiteren sei ihr grundrechtlicher Anspruch auf unbefangene Entscheidbehörden verletzt, denn einer der beigezogenen Experten erwecke objektiv den Anschein der Befangenheit und hätte daher in den Ausstand treten müssen. Die Nichtakkreditierung stelle eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit dar, denn sie betreffe den grössten Weiterbildungsgang, den sie anbiete, und ohne die Bewilligung werde sie als Anbieterin des nichtakkreditierten Weiterbildungsgangs faktisch vom Markt ausgeschlossen. Die Akkreditierung stelle eine Polizeibewilligung dar, für deren Verweigerung im vorliegenden Fall keine genügende gesetzliche Grundlage vorliege. Der Eingriff sei nicht im öffentlichen Interesse und nicht verhältnismässig. Verletzt sei auch ihr Anspruch auf ein faires Verfahren. Dies, weil das Verfahren intransparent gewesen sei, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt und gegen das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen worden sei.

**E.**

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 9. Mai 2016 die Abweisung der Beschwerde. Sie bestreitet sämtliche von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen.

**F.**

Mit Replik vom 16. Juni 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest. Sie stellt zusätzliche Verfahrens- und Beweisanträge. Erstens sei ihr Einsicht in das Protokoll der so genannten Vor-Ort-Visite der Expertenkommission der AAQ sowie in das Protokoll der Beratungen der AAQ zum vorliegenden Fall und Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewährleisten. Zweitens sei der Katalog von Auflagen und Empfehlungen des Fremdevaluationsberichts der AAQ vom 7. April 2015 durch einen unabhängigen Experten aus dem Fachbereich Psychiatrie/Psychotherapie/Psychologie zu den Fragen, welche Auflagen die Qualität des Weiterbildungsgangs unter dem Psychologieberufegesetz materiell betreffen und welche lediglich formelle Verbesserungen betreffen sowie, ob die Auflagen innerhalb eines Jahres umsetzbar seien, gerichtlich begutachten zu lassen.

**G.**

Mit Duplik vom 18. August 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und der in der Replik vorgebrachten zusätzlichen Verfahrens- und Beweisanträge. Was den Antrag 1 betreffe, so existierten keine zusätzlichen Protokolle. Die begründeten Schlussfolgerungen seien im Fremdevaluationsbericht enthalten, zu welchem die Beschwerdeführerin im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens habe Stellung nehmen können. Auch Antrag 2 sei abzuweisen.

**H.**

**H.a** Am 7. September 2016 reichte die Beschwerdeführerin beim BAG ein neues, überarbeitetes Akkreditierungsgesuch ein.

**H.b** Mit Schreiben vom 20. Oktober 2016 weigerte sich die Vorinstanz sinngemäss, auf das Gesuch einzutreten. Zur Begründung führte sie aus, dass es sich dabei um denselben Streitgegenstand handle, der Prozessthema des hängigen Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht bilde, weshalb sie aufgrund des Devolutiveffekts nicht berechtigt sei, weitere Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen, die diesen Streitgegenstand betreffen, oder gar eine neue Verfügung zu erlassen.

**H.c** Mit Eingabe vom 9. November 2016 ersuchte die Beschwerdeführerin das Bundesverwaltungsgericht um Erlass einer vorsorglichen Massnahme in dem Sinn, dass die Vorinstanz gerichtlich anzuweisen sei, das überarbeitete Akkreditierungsgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen.

**H.d** Mit Verfügung vom 11. November 2016 wies die Instruktionsrichterin das Gesuch der Beschwerdeführerin auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme ab.

**H.e** Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 teilte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass sich die Parteien zu einer Aussprache getroffen hätten, dass aber eine Einigung nicht möglich gewesen sei. Die Vorinstanz behandle das neue Akkreditierungsgesuch so rasch wie möglich.

**I.**

Mit Eingabe vom 13. Juli 2017 reichte die Beschwerdeführerin eine Kostennote ein.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.1** Der angefochtene Entscheid vom 11. Januar 2016 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG dar. Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, die von den als Vorinstanzen in Art. 33 VGG genannten Behörden erlassen wurden. Dazu gehören die Verfügungen der Vorinstanz (Art. 33 Bst. d VGG), so dass das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig ist, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

**1.2** Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Verfügung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Beschwerde ist form- und fristgerecht erfolgt. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

## 2.

Das Psychologieberufegesetz vom 18. März 2011 (PsyG, SR 935.81) bezweckt den Gesundheitsschutz und den Schutz vor Täuschung und Irreführung von Personen, die Leistungen auf dem Gebiet der Psychologie in Anspruch nehmen (Art. 1 Abs. 1 PsyG). Zu diesem Zweck legt es unter anderem die nach dem PsyG anerkannten inländischen Hochschulabschlüsse in Psychologie, die Anforderungen an die Weiterbildung, die Voraussetzungen für die Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels sowie die periodische Akkreditierung der Weiterbildungsgänge fest (Art. 1 Abs. 2 Bst. a-d PsyG). Die Weiterbildung zur Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels erweitert und vertieft die in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und die soziale Kompetenz so, dass die Absolventen in den entsprechenden Fachgebieten der Psychologie eigenverantwortlich tätig werden können (Art. 5 Abs. 1 PsyG).

Ein eidgenössischer Weiterbildungstitel kann in verschiedenen Fachgebieten der Psychologie erworben werden, unter anderem in Psychotherapie (Art. 8 Abs. 1 Bst. a PsyG). Inhaber eines entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitels im Fachgebiet Psychotherapie können sich „eidgenössisch anerkannte Psychotherapeutin oder eidgenössisch anerkannter Psychotherapeut“ nennen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a der Psychologieberufeverordnung vom 15. März 2013 [PsyV, SR 935.811]).

Weiterbildungsgänge, die zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel führen, müssen akkreditiert sein (Art. 12 PsyG). Zuständig für die Akkreditierung dieser Weiterbildungsgänge ist die Vorinstanz als Akkreditierungsinstanz (Art. 16 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 PsyG). Die Akkreditierung von Weiterbildungsgängen hat zum Zweck zu überprüfen, ob es die Weiterbildungsgänge den Personen in Weiterbildung erlauben, die Ziele des PsyG zu erreichen. Sie schliesst die Überprüfung der Qualität von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen ein (Art. 11 Abs. 1 und 2 PsyG).

Ein Weiterbildungsgang wird akkreditiert, wenn er die Akkreditierungskriterien gemäss Art. 13 Abs. 1 PsyG erfüllt. Art. 13 Abs. 1 PsyG listet insgesamt sieben Akkreditierungskriterien auf (Bst. a-g), darunter das Kriterium gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b PsyG, lautend:

„Ein Weiterbildungsgang wird akkreditiert, wenn:

a. [...]

b. er es den Personen in Weiterbildung erlaubt, die Weiterbildungsziele nach Artikel 5 zu erreichen;

c.-g. [...]“

Art. 5 PsyG umschreibt diese Ziele unter anderem wie folgt:

„1 Die Weiterbildung erweitert und vertieft die in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und die soziale Kompetenz so, dass die Absolventinnen und Absolventen in den entsprechenden Fachgebieten der Psychologie eigenverantwortlich tätig werden können. Sie berücksichtigt fach- und tätigkeitsspezifische Aspekte und basiert auf den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen im Fachgebiet.

2 Sie befähigt die Absolventinnen und Absolventen namentlich dazu, im entsprechenden Fachgebiet:

a. aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, Methoden und Techniken einzusetzen;

b.-d. [...]

e. die Problemlagen und die psychische Verfassung ihrer Klientinnen und Klienten und Patientinnen und Patienten richtig einzuschätzen und adäquate Massnahmen anzuwenden oder zu empfehlen;

f.-h. [...]“

Gestützt auf die Delegationsnorm von Art. 13 Abs. 2 PsyG kann der Bundesrat nach Anhörung der verantwortlichen Organisationen Bestimmungen erlassen, welche das Akkreditierungskriterium gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b konkretisieren. In der Folge delegierte der Bundesrat diese Kompetenz zusammen mit der Aufgabe, die Einzelheiten des Akkreditierungsverfahrens festzulegen, an die Vorinstanz (Art. 5 Abs. 1 und 2 PsyV).

Die Vorinstanz erliess in Zusammenarbeit mit der AAQ die Verordnung über Umfang und Akkreditierung der Weiterbildungsgänge der Psychologieberufe vom 25. November 2013 (AkkredV-PsyG, SR 935.811.1). Darin legte die Vorinstanz insbesondere den Umfang des Weiterbildungsgangs und die Qualitätsstandards für die Akkreditierung fest (Art. 2 Abs. 1 Bst. a AkkredV-PsyG i.V.m. Anhang 1). Anhand von Qualitätsstandards wird überprüft, ob der Weiterbildungsgang inhaltlich, strukturell und prozedural geeignet ist, diese Zielsetzung zu erreichen (AkkredV-PsyG, Anhang 1, Bst. B).

Akkreditierungsgesuche sind bei dem von der Vorinstanz mit der Prozessführung der Verfahren beauftragten Bundesamt für Gesundheit einzureichen (Art. 3 Abs. 1 AkkredV-PsyG). Das BAG prüft die Vollständigkeit des Akkreditierungsgesuchs gemäss Art. 14 Abs. 2 PsyG und leitet es anschliessend dem vom Bundesrat bestimmten Akkreditierungsorgan zur Fremdevaluation weiter (Art. 35 PsyG, Art. 5 Abs. 3 PsyV, Art. 4 AkkredV-PsyG). Dieses setzt zur Prüfung eines Weiterbildungsgangs eine Expertenkommission ein, welche sich aus anerkannten schweizerischen und ausländischen Fachleuten zusammensetzen muss. Die Expertenkommission ergänzt den Selbstevaluationsbericht der Gesuchstellerin mit eigenen Untersuchungen und unterbreitet dem Akkreditierungsorgan einen begründeten Antrag zur Akkreditierung (Art. 15 Abs. 1-3 PsyG). Das Akkreditierungsorgan kann den Antrag der Expertenkommission zur weiteren Bearbeitung an diese zurückweisen (Art. 15 Abs. 4 Bst. a PsyG) oder wenn erforderlich, mit einem Zusatzantrag und einem Zusatzbericht der Vorinstanz zum Entscheid überweisen (Art. 15 Abs. 4 Bst. b PsyG). Diese entscheidet nach Anhörung der vom Bundesrat eingesetzten Psychologieberufekommission über den Akkreditierungsantrag und kann die Akkreditierung mit Auflagen verbinden (Art. 16 Abs. 1 und 2 PsyG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 PsyG).

Das BAG erliess in Zusammenarbeit mit der AAQ den Leitfaden zum Akkreditierungsverfahren Psychotherapie vom 1. Januar 2014 (im Folgenden: Leitfaden).

### 3.

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Zum einen kritisiert sie, dass ihr weder das Protokoll der Vor-Ort-Visite und noch dasjenige der Beratungen der AAQ zugestellt worden sei, und beantragt in ihrer Replik, es sei ihr Einsicht in diese Protokolle zu gewähren. Als weitere Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör rügt sie, sie habe am 19. März 2015 zum Fremdevaluationsentwurf der Expertenkommission Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass sie diverse Qualitätsstandards anders auffasse und mit gewissen Auflagen nicht einverstanden sei. Im Entwurf des angefochtenen Entscheids sei ihr in der Folge vorgeworfen worden, sie akzeptiere nur 5 der 14 Auflagen und weise die anderen 9 Auflagen kategorisch zurück. Das Äusserungsrecht, von dem sie berechtigterweise Gebrauch gemacht habe, werde damit zu ihren Ungunsten verwendet und ad absurdum geführt, zumal sie bereits mit E-Mail vom 29. Juni 2015 klargestellt habe, dass sie die Auflagen keineswegs zurückweise.

Die Vorinstanz wendet ein, dem Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör sei im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens umfassend Rechnung getragen worden. Sie habe sich zur Zusammenstellung der Expertenkommission, zum Entwurf des Fremdevaluationsberichts und zum Verfügungsentwurf äussern können. Sodann setze sich die angefochtene Verfügung mit der Stellungnahme der Beschwerdeführerin auseinander. Zusätzliche Protokolle existierten nicht. Ein Protokoll der Vor-Ort-Visite sei weder nötig noch verhältnismässig. Die begründeten Schlussfolgerungen seien im Fremdevaluationsbericht enthalten, zu welchem die Beschwerdeführerin im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens habe Stellung nehmen können.

**3.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) gewährleistet der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person insbesondere das Recht, sich vor Erlass des Entscheids zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen, erhebliche Beweise beizubringen und mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden sowie an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 132 V 368 E. 3.1). Er verpflichtet die Behörde, die Vorbringen der betroffenen Person auch tatsächlich zu hören, zu prüfen und in der Entscheidfindung zu berücksichtigen, weshalb sie ihren Entscheid zu begründen hat (Art. 35 Abs. 1 VwVG; BGE 134 I 83 E. 4.1).

**3.2** Das Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 ff. VwVG bezieht sich grundsätzlich auf alle verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxis-kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 26 N. 60, m.H.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bilden Protokolle, die auf Grund einer formellen Vorschrift erstellt wurden, Bestandteil der erheblichen und einsehbaren Akten (Urteile des BVGer B-3924/2013 vom 8. September 2015 E. 5.3, B-3542/2010 vom 14. Oktober 2010 E. 7, m.H.).

Im vorliegenden Fall enthalten weder das PsyG noch die PsyV noch die AkkredV-PsyG noch der Leitfaden eine Vorschrift, es seien gewisse Vorgänge des Akkreditierungsverfahrens zu protokollieren. Zur Vor-Ort-Visite wird im Leitfaden ausgeführt, diese diene der Informationsbeschaffung für die Expertenkommission. Der Leitfaden sieht vor, dass die Vor-Ort-Visite

mit einer kurzen mündlichen Einschätzung der Leiterin bzw. des Leiters im Namen der Expertenkommission an die Beteiligten endet (Leitfaden, Ziffer 6.4 f. S. 11).

Es besteht somit keine formelle Vorschrift, gemäss welcher von der Vor-Ort-Visite oder von der Beratung der AAQ hätte ein Protokoll erstellt werden müssen. Selbst wenn die Expertenkommission oder die AAQ die Vor-Ort-Visite bzw. ihre Beratung informell protokolliert hätten, hätte die Beschwerdeführerin daher keinen Anspruch auf Einsicht in diese Protokolle.

Soweit die Beschwerdeführerin diesbezüglich eine Verletzung ihres Anspruchs auf Akteneinsicht rügt, ist ihre Rüge daher nicht begründet, und ihr im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gestellter Antrag auf entsprechende Einsicht ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

**3.3** Es ist unbestritten und aktenmässig erstellt, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 19. März 2015 ausführte, dass und warum sie diverse Qualitätsstandards anders auffasse und mit gewissen Auflagen nicht einverstanden sei. Gestützt auf diese Stellungnahme ging die AAQ davon aus, die Beschwerdeführerin weise zahlreiche Auflagen zurück.

Ein Recht der betroffenen Partei, dass allfällige Stellungnahmen ihrerseits lediglich zu ihren Gunsten gewürdigt werden dürften, kann aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör grundsätzlich nicht abgeleitet werden. Die Rüge, die AAQ habe durch diese Beweiswürdigung den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt, erweist sich daher als unbegründet.

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, ihr Anspruch auf ein faires Verfahren sei verletzt worden. Ein faires Verfahren müsse klar und transparent ausgestaltet sein. Dieser Grundsatz sei vorliegend aus mehreren Gründen verletzt worden. Intransparent sei das Verfahren auch deshalb, weil aus den gesetzlichen Grundlagen der Ablauf des Verfahrens, insbesondere die Kompetenzen der zuständigen Beurteilungsorgane (Expertenkommission, AAQ, Psychologieberufekommission) nicht klar werde. Beispielsweise habe die Psychologieberufekommission den Entwurf der Verfügung der Vorinstanz bereits vor ihrer Anhörung erhalten, obwohl die Vorinstanz gemäss Art. 16 PsyG erst *nach* Anhörung der Psychologieberufekommission entscheiden sollte. Damit sei auf die Psychologieberufekommission in unzulässiger Weise Einfluss ausgeübt worden

Die Vorinstanz stellt sich dagegen auf den Standpunkt, das Akkreditierungsverfahren sei klar und transparent. Die Grundsätze des Akkreditierungsverfahrens würden normstufengerecht auf Gesetzes- und Verordnungsstufe festgelegt. Eine darüber hinaus gehende Konkretisierung erfolge im Leitfaden. Die Akkreditierungskriterien und das Akkreditierungsverfahren seien definiert und die Anbieter von Weiterbildungsgängen hätten davon Kenntnis.

**4.1** Der Ablauf des Verfahrens ergibt sich im Detail aus Gesetz und Verordnung (vgl. E. 2 hievor). Es ist nicht nachvollziehbar, was an diesem Ablauf unklar oder intransparent sein sollte, jedenfalls nicht insofern, als die Beschwerdeführerin betroffen wäre und aufgrund einer allfälligen Intransparenz über ihre eigenen Mitwirkungspflichten nicht informiert wäre.

**4.2** Es ist zwar aktenkundig und unbestritten, dass der PsyKo im Rahmen ihrer Anhörung unter anderem der Entwurf der Verfügung der Vorinstanz vorgelegt worden war. Im PsyG wird indessen nicht präzisiert, welche Unterlagen der PsyKo im Rahmen der „Anhörung“ zur Verfügung vorgelegt werden dürfen, insbesondere lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen, dass die Vorinstanz der PsyKo nicht bereits eine provisorische Fassung ihres Akkreditierungsentscheids zur Verfügung stellen darf.

**4.3** Die Rüge der Beschwerdeführerin, das Verfahren sei unfair gewesen, erweist sich daher als unbegründet.

## **5.**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, der von der AAQ beigezogene Experte A.\_\_\_\_\_ hätte in den Ausstand treten müssen. Die AAQ habe ihr zwar die Namensliste vorgängig zugestellt, doch habe sie nicht gewusst, dass A.\_\_\_\_\_ Koordinator Weiterbildung und Klinischer Mitarbeiter des Instituts für Psychologie der Universität (...) sei. Erst viel später habe sie aufgrund von Hinweisen Dritter davon Kenntnis erhalten. Als Mitarbeiter mit Leitungsfunktion an der Universität (...) für ein postgraduales Masterstudium Psychotherapie mit Ziel einer Anerkennung als Psychotherapeut/in sei er ein direkter Konkurrent ihrer selbst in Bezug auf die Weiterbildungstätigkeit. Damit erwecke er objektiv den Anschein der Befangenheit und hätte in den Ausstand treten müssen. Ihr könne nicht vorgeworfen werden, dass sie dies nicht vorher gerügt habe, obwohl sie im Besitz der Liste gewesen sei, denn die Liste habe lediglich die Namen der Experten, nicht auch ihre Arbeitgeber oder Funktion ausgewiesen. Sie sei nicht verpflichtet

gewesen, die Tätigkeitsfelder und Arbeitgeber der Experten selbst zu recherchieren.

Die Vorinstanz wendet ein, der nunmehr kritisierte Experte A. \_\_\_\_\_ sei bereits auf der Liste vom 1. Dezember 2014 aufgeführt gewesen. Die Beschwerdeführerin habe den Anschein der Befangenheit bei einer anderen vorgeschlagenen Expertin geltend gemacht, und die Behörde habe daher davon ausgehen dürfen, dass die Beschwerdeführerin alle vorgeschlagenen Experten mit zumutbarer Sorgfalt überprüft und allfällige Vorbehalte geäussert hätte. Die Beschwerdeführerin hätte den erst im Rahmen der Stellungnahme vom 19. März 2015 vorgebrachten Ausstandsgrund bereits früher geltend machen können. Es wäre ihr möglich gewesen, mit geringfügigem Aufwand Erkundigungen, insbesondere im Internet, vorzunehmen. Zudem könne A. \_\_\_\_\_ nicht als direkter Konkurrent der Beschwerdeführerin bezeichnet werden. Er sei Koordinator Weiterbildung und Dozent im Postgradualen Masterstudium Psychotherapie der Universität (...). Diese Weiterbildung sei aber einem grundlegend anderen Psychotherapieansatz verpflichtet als diejenige der Beschwerdeführerin. Die beiden Weiterbildungen sprächen daher ein anderes Zielpublikum an. Das Vorliegen eines Konkurrenzverhältnisses genüge per se nicht, vielmehr müssten objektive Gründe für eine Befangenheit hinzutreten.

**5.1** Personen, die in einem Verwaltungsverfahren Entscheidungen über Rechte und Pflichten zu treffen oder vorzubereiten haben, treten in den Ausstand, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten (Art. 10 Abs. 1 VwVG). Für verwaltungsinterne Verfahren gilt dabei nicht der gleich strenge Massstab wie für unabhängige richterliche Behörden; gerade die systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens haben zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen geführt (BGE 137 II 431 E. 5.2; 127 I 196 E. 2b; STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 10 N. 9 ff.; GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N. 35).

An von der Verwaltung beigezogene Experten oder Sachverständige dagegen werden dieselben Anforderungen betreffend Unbefangenheit gestellt, wie sie für Richter vorgesehen sind, sofern ihr Gutachten die Grundlage für die verfügungsweise Entscheidung über einen geltend gemachten Rechtsanspruch bildet, und erst recht, wenn es im anschliessenden

Rechtsmittelverfahren als Basis gerichtlicher Beurteilung verwendet wird (BGE 137 V 210 E. 2.1.3; 132 V 376 E. 7.3; BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, S. 75, m.H.).

**5.2** Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss ein Ablehnungs- bzw. Ausstandsgrund sofort geltend gemacht werden, wenn der Betroffene davon Kenntnis hat; wer sich trotzdem stillschweigend auf das Verfahren einlässt, verzichtet auf die Geltendmachung seiner Rechte; ein späteres Vorbringen ist treuwidrig und der Ablehnungsgrund deshalb verwirkt (BGE 140 I 240 E. 2.4; 136 I 207 E. 3.3; 134 I 20 E. 4.3.1). Stillschweigen bedeutet aber nur dann einen Verzicht auf das Geltendmachen von Ausstandsgründen, wenn die betroffene Partei tatsächlich Kenntnis vom Mangel hatte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit hätte haben müssen.

**5.3** Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die AAQ eine dreiköpfige Expertenkommission bestimmte, welche auch den Experten A. \_\_\_\_\_ enthielt, und deren Zusammensetzung der Beschwerdeführerin am 1. Dezember 2014 schriftlich mitteilte. Die Beschwerdeführerin erhob daraufhin nicht gegen A. \_\_\_\_\_, sondern gegen ein anderes der drei Mitglieder der Expertenkommission den Einwand, es handle sich um eine direkte Konkurrentin. Die AAQ stellte daraufhin erneut eine Liste mit sieben möglichen Ersatzkandidaten zusammen und unterbreitete diese der Beschwerdeführerin zur Stellungnahme. Am 8. Januar 2015 wurde der Beschwerdeführerin die definitive Zusammensetzung der Expertenkommission kommuniziert, darunter auch A. \_\_\_\_\_. Auch auf diese Mitteilung hin brachte die Beschwerdeführerin keine Einwände vor, sondern erst nach durchgeführter Vor-Ort-Visite und nachdem ihr der Entwurf des Fremdevaluationsberichts am 5. März 2015 zur Stellungnahme zugestellt worden war.

**5.4** Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin wäre es ihr bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit ohne Weiteres möglich und zumutbar gewesen, mittels einer kurzen Recherche im Internet die berufliche Funktion des Experten A. \_\_\_\_\_ herauszufinden. Sie hätte daher ihre Ausstandsgründe gegen ihn bereits anlässlich der ersten Bekanntgabe der Expertenliste, spätestens aber rechtzeitig vor der Vor-Ort-Visite vorbringen müssen.

**5.5** Das erstmals in der Stellungnahme vom 19. März 2015 vorgebrachte Ausstandsbegehren war damit verspätet und verwirkt. Auf die entsprechende Rüge ist daher nicht einzutreten.

**6.**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – in diesem Zusammenhang – eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben.

Sie macht geltend, sie habe sich auf den Leitfaden des BAG zum Akkreditierungsverfahren verlassen und sich an den darin vorgegebenen Umfang der Selbstevaluation von maximal 50 Seiten gehalten. Aufgrund dieser beschränkten Seitenzahl habe sie kein Curriculum, das die detaillierte Beschreibung des Weiterbildungsgangs beinhaltet hätte, beigelegt. Ihr Curriculum umfasse 138 Seiten. Hätte sie sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen eingereicht, wären die von der Expertenkommission gemachten Auflagen bereits teilweise erfüllt gewesen. Stattdessen habe sie nur die Broschüre zu ihrem Weiterbildungsgang eingereicht und bei der Vor-Ort-Visite das Studienheft aufgelegt, das lediglich die Kurstitel sowie einige Stichworte zum Weiterbildungsgang umfasse. Zu einem vollständigen Gesuch hätte aber das Curriculum gehört, weshalb das BAG dieses hätte einfordern müssen, bevor es das Gesuch an die AAQ weitergeleitet habe. Der Entscheid der AAQ, der Expertenbericht und der Entscheid der Vorinstanz beruhten insofern auf einem unvollständigen Sachverhalt. Sie hätten über eine Weiterbildung geurteilt, deren Inhalt sie letztlich nicht gekannt hätten. Die Beschwerdeführerin habe am 22. Oktober 2015 das Curriculum im Umfang von 35 Seiten nachgereicht, doch sei es vom BAG nicht mehr zu den Akten genommen worden. Weil die Beschwerdeführerin gestützt auf die Beschränkung der Seitenzahl im Leitfaden des BAG das Curriculum nicht bereits mit ihrem Gesuch eingereicht habe, sei sie in ihrem Vertrauen auf diese Auskunft zu schützen. Die getroffenen Dispositionen könnten nicht rückgängig gemacht werden, denn die Kosten für den Akkreditierungsprozess beliefen sich auf Fr. (...), die in einem neuen Akkreditierungsverfahren erneut anfallen würden. Die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes seien damit erfüllt und die Vorinstanz dürfe der Beschwerdeführerin nicht vorwerfen, ihre Selbstevaluation sei zu wenig umfassend.

Die Vorinstanz erachtet die Vorbringen der Beschwerdeführerin als unzutreffend. Es treffe nicht zu, dass sich der Akkreditierungsantrag auf lückenhafte Unterlagen stütze. Die Beschwerdeführerin selbst habe bei der Erstellung des Selbstevaluationsberichts nicht die nötige Sorgfalt walten lassen. Sowohl der Leitfaden als auch die Anleitung zum Verfassen des Selbstevaluationsberichts enthielten explizite Hinweise auf das Beilegen des Curriculums. Auch hätte die Beschwerdeführerin das Curriculum in verschiedenen Verfahrensabschnitten einbringen können. Indessen habe

sie das 138-seitige Curriculum trotz Nachfrage nach Studienplan und Studienreglement bei der Vor-Ort-Visite nicht vorgelegt und am 22. Oktober 2015 dem BAG nachträglich lediglich ein 35-seitiges Dokument als Curriculum eingereicht.

**6.1** Das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege werden grundsätzlich von der Untersuchungsmaxime beherrscht (Art. 12 VwVG). Demnach muss die entscheidende Behörde den Sachverhalt von sich aus abklären. Sie muss die für das Verfahren notwendigen Sachverhaltsunterlagen beschaffen und die rechtlich relevanten Umstände abklären sowie darüber ordnungsgemäss Beweis führen (vgl. zum Ganzen etwa PATRICK KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 12 N. 15 ff.). Der Untersuchungsgrundsatz wird dadurch relativiert, dass den Beteiligten gewisse Mitwirkungspflichten auferlegt werden (Art. 13 VwVG; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, a.a.O., Art. 12 N. 20, 51; Art. 13 N. 4 ff.). Dies gilt insbesondere dort, wo sie ein Verfahren im eigenen Interesse eingeleitet haben oder hinsichtlich der Beschaffung solcher Unterlagen, die naturgemäss nur die Parteien liefern können, und für die Abklärung von Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als Behörden (BGE 130 II 449 E. 6.6.1; 128 II 139 E. 2b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 994). Die Missachtung dieser Mitwirkungspflicht kann im Rahmen der Beweiswürdigung berücksichtigt werden (Urteil des BGer 2A.343/2005 vom 10. November 2005 E. 4.2; Urteil des BVGer B-173/2014 vom 9. Dezember 2010 E. 3.2). Eine Partei, die ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommt und der Behörde in der Folge eine Verletzung der Untersuchungspflicht vorwirft, verhält sich rechtsmissbräuchlich (BGE 130 II 449 E. 6.6; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, a.a.O., Art. 13 N. 80).

**6.2** Im vorliegenden Fall stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Akkreditierung ihres Weiterbildungsganges. Sie leitete damit ein Verfahren im eigenen Interesse ein. Für die Sachverhaltswürdigung musste die Vorinstanz vor allem auf Tatsachen abstellen, welche die Beschwerdeführerin besser kannte, und auf Beweismittel, welche nur die Beschwerdeführerin liefern konnte. Im Gesetz ist denn auch ausdrücklich vorgesehen, dass dem Gesuch ein Bericht über die Erfüllung der Akkreditierungskriterien (Selbstevaluationsbericht) beigelegt werden muss (Art. 14 Abs. 2 PsyG). Insofern oblagen der Beschwerdeführerin wesentliche Mitwirkungspflichten im Hinblick auf die Sachverhaltsabklärung.

**6.3** Die Akkreditierungskriterien sind im Gesetz aufgeführt (Art. 13 PsyG). Darüber hinaus legte das BAG diese Kriterien und Qualitätsstandards in seinem Leitfaden detailliert dar, so dass der Beschwerdeführerin gegenüber transparent offen gelegt war, welcher Sachverhalt zu beweisen war. Damit oblag es grundsätzlich ihr, durch geeignete Tatsachenbehauptungen und Beweismittel darzutun, dass ihr Weiterbildungsgang diese Kriterien und Standards erfülle. Soweit die im fraglichen Curriculum enthaltenen Angaben erforderlich und geeignet gewesen wären, diesen Nachweis zu erbringen, wäre es daher an der Beschwerdeführerin gewesen, diese Informationen von sich aus und rechtzeitig ins Verfahren einzubringen.

**6.4** In Ziffer 4.3 des Leitfadens wird ausgeführt, der Selbstevaluationsbericht „sollte maximal 50 Seiten umfassen (ohne Anhänge).“ Diese Formulierung ist objektiv klar: Zwar sollte der Selbstevaluationsbericht maximal 50 Seiten umfassen, aber zusätzlich konnten auch Anhänge beigelegt werden, deren Umfang für die maximale Seitenzahl nicht mitzuzählen waren. Die vom BAG zur Verfügung gestellte und von der Beschwerdeführerin verwendete Vorlage für den Selbstevaluationsbericht enthielt weiter den ausdrücklichen Hinweis, dass das Curriculum als Anhang beigelegt werden könne, denn ein solches wurde unter den Beispielen von möglichen Anhängen aufgeführt (Vorlage zum Selbstevaluationsbericht, S. 4).

Auch die Beschwerdeführerin selbst verstand die Vorgabe „sollte maximal 50 Seiten umfassen (ohne Anhänge)“ offensichtlich richtig, fügte sie ihrem Selbstevaluationsbericht von 50 Seiten doch noch 9 Anhänge bei. Warum sie darunter nicht auch ihr Curriculum beilegte, wie die Vorlage angeregt hatte, ist nicht nachvollziehbar.

Die Rüge der Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz bzw. das BAG sie durch eine unrichtige Information davon abgehalten hätte, das Curriculum einzureichen, ist jedenfalls aktenwidrig.

**6.5** Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt, weil sie das – erstmals mit der Beschwerde eingereichte – Curriculum der Beschwerdeführerin nicht in die Evaluation einbezogen habe, kann daher nicht gehört werden.

## **7.**

In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Nichtakkreditierung des grössten Weiterbildungsgangs, den sie anbiete, stelle einen schweren

Eingriff in ihre Wirtschaftsfreiheit dar. Die Voraussetzungen für eine Einschränkung dieses verfassungsmässigen Grundrechts seien aber nicht erfüllt, denn weder sei die gesetzliche Grundlage ausreichend bestimmt, noch bestehe ein öffentliches Interesse, noch sei der Eingriff verhältnismässig.

Die Vorinstanz bestreitet die Vorbringen der Beschwerdeführerin und stellt sich auf den Standpunkt, die Verleihung eidgenössischer Weiterbildungstitel sowie die Verfügungskompetenz seien öffentliche Aufgaben. Da der Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit nur die privatwirtschaftliche Tätigkeit, nicht aber staatliche Aufgaben umfasse, sei es fraglich, ob sich die Beschwerdeführerin diesbezüglich auf ihre Wirtschaftsfreiheit berufen könne. Allenfalls wären alle Voraussetzungen für eine Einschränkung gegeben, denn es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Gewährleistung der Qualität der Weiterbildungsgänge zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und die Nichtakkreditierung sei verhältnismässig. Unzutreffend sei auch, dass eine Akkreditierung für die Durchführung eines Weiterbildungsgangs in Psychotherapie zwingend notwendig sei oder dass die Akkreditierung über den Marktzugang entscheide. Private Weiterbildungsgänge in Psychotherapie, die nicht akkreditiert seien, könnten weiterhin durchgeführt werden. Gestützt darauf dürften aber keine eidgenössischen Weiterbildungstitel erteilt werden, und den Absolventen eines nichtakkreditierten Weiterbildungsgangs in Psychotherapie sei es lediglich untersagt, Psychotherapie privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung auszuüben und sich als eidgenössisch anerkannte Psychotherapeuten zu bezeichnen.

7.1 Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Art. 178 Abs. 3 BV). Eine solche Übertragung ist nach Lehre und Rechtsprechung (BGE 140 II 112 E. 3.1; 138 I 196 E. 4.4) zulässig, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, welche die Art der Aufgabenerfüllung durch die Privaten in den Grundzügen regelt, die Privaten der Aufsicht des Staates unterstehen und gewährleistet ist, dass die Privaten bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten die Verfassung, insbesondere die Grundrechte beachten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1817). Diese Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private wird als Beleihung bezeichnet (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 80 Rz. 14; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1821 ff.; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht: eine Einführung, 1986, S. 56 ff.).

Die Beliehenen können ermächtigt werden, Rechtsverhältnisse durch Verfügungen zu regeln (BGE 138 I 274 E. 1.4).

Insbesondere im Bereich der Berufsbildung und der Weiterbildung der universitären Medizinalberufe hat der Bund viele öffentlich-rechtliche Aufgaben an Organisationen der Arbeitswelt (Berufsverbände) bzw. private Organisationen übertragen (Art. 40 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10] und Art. 20 und 55 des Medizinalberufegesetzes vom 23. Juni 2006 [MedBG, SR 811.11]; Urteile des BVGer B-2528/2015 vom 29. März 2017 E. 1.1.2, B-2848/2013 vom 27. August 2014 E. 1.3.2 und B-2237/2009 vom 15. Dezember 2009 E. 4.3; Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung [REKO MAW] 03.010 vom 21. Juni 2003, veröffentlicht in: VPB 68.29 E. 1.1).

**7.2** Art. 27 BV gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (BGE 138 I 378 E. 6.1). Staatliche Aufgaben, auch wenn sie durch Private ausgeübt werden, fallen indessen nicht in den Geltungsbereich von Art. 27 BV (BGE 141 I 124 E. 4.1; 132 V 6 E. 2.5.4). Insbesondere kann aus der Wirtschaftsfreiheit kein Rechtsanspruch auf die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe abgeleitet werden, wie das Bundesverwaltungsgericht bereits anlässlich eines anderen Falles der Verweigerung der Anerkennung eines Bildungsganges erkannt hat (Urteil des BVGer B-2237/2009 vom 15. Dezember 2009 E. 4).

**7.3** Durch die Akkreditierung ihres Weiterbildungsganges würde die Beschwerdeführerin das Recht erhalten, den erfolgreichen Absolventen ihres Weiterbildungsganges einen eidgenössischen Weiterbildungstitel zu erteilen (Art. 8 Abs. 3 PsyG, Art. 12 PsyG). In diesem Zusammenhang wäre sie befugt, Verfügungen über die Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen und Weiterbildungsperioden, die Zulassung zum akkreditierten Weiterbildungsgang, das Bestehen oder Nichtbestehen von Prüfungen und die Erteilung des eidgenössischen Weiterbildungstitels zu erlassen (Art. 44 PsyG). Diese Erteilung der Verfügungskompetenz an eine Instanz oder Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung ist das entscheidende Definitionsmerkmal, um von der Übertragung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe auszugehen.

Auch im vorliegenden Fall ist daher davon auszugehen, dass die Akkreditierung eines Weiterbildungsgangs der Psychologieberufe als derartige Beleihung einzustufen ist.

**7.4** Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, wird die Beschwerdeführerin durch die Verweigerung der Akkreditierung nicht daran gehindert, ihre Weiterbildung weiterhin anzubieten. Insofern wird sie grundsätzlich nicht an der freien Ausübung ihrer privatwirtschaftlichen Tätigkeit gehindert. Unbestritten und offensichtlich ist zwar ein gewisser Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Anbietern, deren Weiterbildungsgang von der Vorinstanz akkreditiert wurde. Dies ändert indessen nichts daran, dass sie durch die Nichtakkreditierung lediglich das Recht verliert, eidgenössische Weiterbildungstitel zu erteilen, das heisst ihr wird die Beleihung mit einer öffentlichen Aufgabe verweigert.

**7.5** Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, eine Nichtakkreditierung ihres Weiterbildungsgangs habe den Voraussetzungen für einen Eingriff in ihre Wirtschaftsfreiheit zu genügen, kann ihr daher nicht gefolgt werden.

## **8.**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, das Akkreditierungsverfahren weise auch Elemente eines Bewilligungsverfahrens (Polizeierlaubnis) auf, welches letztlich, zumindest de facto, über die Zulassung am Markt entscheide. Es bestehe ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt seien. Zu diesem Zweck müssten die Bewilligungsvoraussetzungen im Voraus definiert sein. Indessen sei Art. 13 PsyG in Verbindung mit Anhang 1 der AkkredV-PsyG zu wenig bestimmt. Eine Unterscheidung zwischen Akkreditierungs- und Qualitätsvoraussetzungen fehle. Dies verletze das Legalitätsprinzip. Die Nichtakkreditierung sei gesetzlich höchstens dann möglich, wenn der betreffende Weiterbildungsgang dazu führen würde, dass die Absolventen durch ihre Tätigkeit gestützt auf die in der Weiterbildung vermittelten Ansätze und Methoden in der Praxis die Gesundheit der Patienten gefährden würden. Seien die Voraussetzungen erfüllt oder unter Auflagen erfüllbar, bestehe folglich ein Anspruch auf Akkreditierung. Die Nichtakkreditierung sei ultima ratio, um den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, eine Nichtakkreditierung aus anderen Gründen sei ausgeschlossen. Der vorliegend zu beurteilende Weiterbildungsgang sei zu keiner Zeit als gesundheitsschädigend beurteilt worden. Vielmehr habe die mit Fachleuten besetzte Expertenkommission seine Akkreditierung beantragt und einzig in

Bezug auf die Einhaltung der Qualitätsstandards Bedenken geäussert, weshalb sie 14 Auflagen und 12 Empfehlungen vorgesehen habe. Die Vorinstanz habe nicht dargelegt, inwiefern die drei angeblich nicht erfüllten Qualitätsstandards die öffentliche Gesundheit gefährden sollten. Alleine der Umstand, dass die Weiterbildung nicht alle Qualitätsstandards erfülle, erlaube es nicht, dem Weiterbildungsgang die Akkreditierung zu verweigern.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, bei der Akkreditierung gemäss PsyG handle es sich nicht um eine Polizeibewilligung. Als Instrument zur Qualitätsprüfung und -sicherung verfolge sie einen gänzlich anderen Zweck als eine Polizeibewilligung. Unzutreffend sei auch, dass eine Akkreditierung für die Durchführung eines Weiterbildungsgangs in Psychotherapie zwingend notwendig sei oder dass die Akkreditierung über den Marktzugang entscheide. Private Weiterbildungsgänge in Psychotherapie, die nicht akkreditiert seien, könnten weiterhin durchgeführt werden. Gestützt darauf dürften aber keine eidgenössischen Weiterbildungstitel erteilt werden, und den Absolventen eines nichtakkreditierten Weiterbildungsgangs in Psychotherapie sei es lediglich untersagt, Psychotherapie privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung auszuüben und sich als eidgenössisch anerkannten Psychotherapeuten zu bezeichnen. Unzutreffend sei ferner, dass eine Nichtakkreditierung gesetzlich nicht vorgesehen sei, sowie, dass eine Nichtakkreditierung als „ultima ratio“ nur zulässig sei, wenn der betreffende Weiterbildungsgang dazu führen würde, dass in der Praxis die Gesundheit von Patienten gefährdet würde. Richtig sei vielmehr, dass gemäss Art. 13 Abs. 1 PsyG eine Akkreditierung einzig dann möglich sei, wenn alle Akkreditierungskriterien erfüllt seien. Bei einer bloss teilweisen Erfüllung der Akkreditierungskriterien dürften die festgestellten Mängel nicht so gravierend sein, dass auch durch Auflagen die vollständige Erfüllung innert nützlicher Frist nicht sichergestellt werden könne. In jedem anderen Fall müsse eine Nichtakkreditierung erfolgen.

**8.1** Eine Polizeierlaubnis stellt nicht lediglich das Vorhandensein eines Rechts fest, sondern erteilt die Befugnis, eine Tätigkeit auszuüben, die an sich gesetzlich untersagt ist (Urteil des BVGer A-6154/2010 vom 21. Oktober 2011 E. 6.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2654).

**8.2** Wie bereits dargelegt, ist der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall die Durchführung ihres Weiterbildungsgangs ohne Akkreditierung nicht

verboten, sondern sie darf dann lediglich keine eidgenössischen Weiterbildungstitel erteilen. Die Akkreditierung ist daher nicht als Polizeierlaubnis einzustufen.

**8.3** Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Akkreditierung stelle eine Polizeierlaubnis dar, weshalb sie auch nur unter den entsprechenden Voraussetzungen verweigert werden dürfe, kann ihr daher nicht gefolgt werden.

## 9.

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die Bewertung und die Verteilung von Empfehlungen bzw. Auflagen durch die Expertenkommission sei willkürlich erfolgt. Von den 35 Qualitätsstandards habe die Expertenkommission 19 als erfüllt, 13 als teilweise erfüllt und lediglich 3 als nicht erfüllt angesehen. Insgesamt sei das Akkreditierungskriterium gemäss Art. 13 Bst. b PsyG als teilweise erfüllt erachtet worden. Der Leitfaden sehe vor, dass die Standards in der Summe, die Akkreditierungskriterien je einzeln als erfüllt bzw. teilweise erfüllt beurteilt werden müssten. Es sei daher davon auszugehen, dass alle 35 Qualitätsstandards gleich gewichtet seien. Eine Gewichtung lasse sich weder dem Gesetz noch den entsprechenden Ausführungserlassen entnehmen; die in Art. 13 Abs. 1 Bst. a-g PsyG enthaltenen sieben Kriterien seien vom Gesetzeswortlaut und von der Systematik her gleich gewichtet. Dass drei Qualitätsstandards nicht erfüllt gewesen seien, genüge daher nicht, um von einer Nichterfüllung von Art. 13 Abs. 1 Bst. b PsyG auszugehen.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, die verschiedenen Akkreditierungskriterien und Qualitätsstandards hätten unterschiedliche Bedeutung für die Qualität der Weiterbildung und könnten und dürften nicht alle gleich gewichtet werden. Ein Indiz für die Wichtigkeit von Art. 13 Abs. 1 Bst. b PsyG sei, dass einzig für dieses Akkreditierungskriterium eine Konkretisierungsmöglichkeit durch den Bundesrat vorgesehen sei. Es sei sachimmanent, dass die Gewährleistung der Erreichung der Weiterbildungsziele nach Art. 5 PsyG den eigentlichen Inhalt des Weiterbildungsgangs betreffe und daher stärker zu gewichten sei. Gleiches gelte auf der Ebene der Qualitätsstandards in Bezug auf den Prüfbereich 3 (Fundierung, Wissenschaftlichkeit, Inhalte der Weiterbildung). Gemäss Art. 13 Abs. 1 PsyG sei eine Akkreditierung einzig dann möglich, wenn alle Akkreditierungskriterien erfüllt seien. Bei einer bloss teilweisen Erfüllung der Akkreditierungskriterien dürften die festgestellten Mängel nicht so gravierend sein, dass auch durch

Auflagen die vollständige Erfüllung innert nützlicher Frist nicht sichergestellt werden könne. Eine Akkreditierung mit Auflagen sei nicht möglich, wenn – wie vorliegend – die Mängel massiv seien.

**9.1** Das Psychologieberufegesetz sieht vor, dass Akkreditierungsgesuche durch ein vom Bundesrat bestimmtes Akkreditierungsorgan zu prüfen sind (Art. 35 PsyG) und die Psychologieberufekommission zu den Akkreditierungsanträgen Stellung nimmt (Art. 37 Abs. 1 Bst. d PsyG). Dieses Akkreditierungsorgan und die Psychologieberufekommission haben damit die Stellung von gesetzlich vorgesehenen Fachinstanzen, von deren Beurteilung namentlich dort, wo das Gesetz mit Rücksicht auf den technischen oder wissenschaftlichen Charakter der Sache eine offene Normierung enthält, die entscheidende Behörde wie auch die gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen, auch wenn ihnen freie Beweiswürdigung zusteht, nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen (BGE 139 II 185 E. 9.2; 136 II 214 E. 5). Das Bundesverwaltungsgericht überprüft insofern die vorinstanzliche Rechtsanwendung auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht hin, gesteht aber der Vorinstanz – bzw. den Fachgremien, auf deren Anträge diese sich stützt, – ein eigentliches "technisches Ermessen" zu, das zu respektieren ist, soweit die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt wurden (BGE 133 II 35 E. 3; 132 II 257 E. 3.2; 131 II 13 E. 3.4; 131 II 680 E. 2.3.2 m.H.; BVGE 2009/35 E. 4).

**9.2** Im vorliegenden Fall ist die Vorinstanz den Anträgen der AAQ und der Psychologieberufekommission gefolgt. Die AAQ stellte dabei auf die Sachverhaltsfeststellung und -würdigung ihrer Expertenkommission ab, welche das Gesuch geprüft, eine Vor-Ort-Visite bei der Beschwerdeführerin durchgeführt und einen ausführlichen Fremdevaluationsbericht verfasst hatte.

In diesem Bericht ist die Expertenkommission zum Schluss gekommen, dass die Akkreditierungskriterien von Art. 13 Abs. 1 Bst. b, d und e PsyG nur teilweise erfüllt seien. Insbesondere seien zentrale Qualitätsstandards, anhand derer überprüft werde, ob der Weiterbildungsgang den Personen in Weiterbildung erlaube, die gesetzlichen Weiterbildungsziele zu erreichen, nicht oder nur teilweise erfüllt. Dabei beurteilte die Expertenkommission diesbezüglich 19 Qualitätsstandards als erfüllt, 16 Qualitätsstandards dagegen als nur teilweise oder gar nicht erfüllt. Als nicht erfüllt beurteilte die Expertenkommission insbesondere drei zentrale Qualitätsstandards im Prüfbereich 3. Als Schwächen des begutachteten Weiterbildungsganges

nannte die Expertenkommission die mangelnde theoretische und empirische Fundierung, die fehlende Orientierung an aktuellen und akzeptierten Behandlungsleitlinien, die mangelhafte Vermittlung der Diagnostik und deren Einbettung in das therapeutische Modell, den eingeschränkten Anwendungsbereich und die fehlende inhaltlich Breite des vermittelten Modells sowie die fehlende explizite Qualitätssicherung und standardisierte Ergebnisüberprüfung der durchgeführten Psychotherapien. Die Expertenkommission schätzte dabei das zentrale Akkreditierungskriterium von Art. 13 Abs. 1 Bst. b PsyG zwar als teilweise erfüllt ein, formulierte jedoch allein zu diesem Kriterium 14 Auflagen.

Die AAQ stellte auf diese Sachverhaltsfeststellung und -würdigung ab, befand aber, die vorgeschlagenen Auflagen beträfen alle Prüfbereiche der Akkreditierung und zentrale Aspekte des Weiterbildungsgangs, wie das Anwendungswissen, die Breite der Weiterbildung, deren Wissenschaftlichkeit und den Aufbau des Curriculums. Da die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme zahlreiche Auflagen zurückgewiesen habe, fehle eine zentrale Grundlage für die Erfüllung der Auflagen. Sie beantragte daher, abweichend von der Empfehlung ihrer Expertenkommission, den Weiterbildungsengang nicht unter Auflagen zu akkreditieren, sondern die Akkreditierung zu verweigern.

**9.3** Die Sachverhaltsfeststellung und –würdigung der Expertenkommission, nämlich, dass der Weiterbildungsengang verschiedene, insbesondere auch zentrale Akkreditierungskriterien nicht bzw. nicht vollständig erfüllt, wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten, jedenfalls nicht mehr in diesem Rechtsmittelverfahren.

**9.4** Gemäss Art. 13 Abs. 1 PsyG müssen alle Akkreditierungskriterien kumulativ erfüllt sein, damit ein Weiterbildungsengang akkreditiert werden kann. Wie dargelegt, ist dies vorliegend unbestrittenermassen nicht der Fall.

Die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage nach der relativen Gewichtung der einzelnen Akkreditierungskriterien bzw. Qualitätsstandards ist daher müssig.

**9.5** Art. 16 Abs. 2 PsyG sieht vor, dass die Vorinstanz eine Akkreditierung mit Auflagen verbinden kann. Damit hat der Gesetzgeber aus Gründen der Verhältnismässigkeit die Möglichkeit geschaffen, dass für einen Weiterbildungsengang mit geringfügigen Mängeln, die in relativ kurzer Zeit behoben

werden können, nicht das ganze Akkreditierungsverfahren erneut durchlaufen werden muss, sondern nur die festgestellten Mängel behoben werden müssen. Wie sich aus der Formulierung „kann“ ergibt, ist der Entscheid darüber, ob trotz festgestellter Mängel eine derartige Akkreditierung unter Auflagen vorzunehmen ist, in das technische Ermessen der Akkreditierungsinstanz gestellt.

Im vorliegenden Fall haben die Experten der AAQ zwar eine Akkreditierung unter Auflagen empfohlen. Die von ihnen festgestellten Mängel waren aber, wie die AAQ und die Vorinstanz nachvollziehbar darlegen, keineswegs geringfügig, sondern grundlegender Natur und betrafen zentrale Aspekte des Weiterbildungsgangs, wie das Anwendungswissen, die Breite der Weiterbildung, deren Wissenschaftlichkeit und den Aufbau des Curriculums. Hinzu kommt, dass die Experten für die Erfüllung der Auflagen einen Zeitraum von einem Jahr vorgesehen hatten, was zeigt, dass die Experten nicht davon ausgingen, dass es sich nur um Mängel handle, die in relativ kurzer Zeit behoben werden könnten.

Wenn die AAQ unter diesen Umständen zum Schluss kam, der Weiterbildungsgang sei nicht unter Auflagen zu akkreditieren, sondern die Akkreditierung sei zu verweigern, hat sie das ihr zustehende technische Ermessen in nachvollziehbarer Weise ausgeübt.

**9.6** Andere Gründe, warum die AAQ ihr technisches Ermessen in rechtsfehlerhafter Weise ausgeübt hätte, hat die Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Insbesondere hat sie nicht konkret behauptet, dass die AAQ ihr Ermessen allenfalls rechtsungleich ausgeübt haben könnte, und es sind auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die AAQ in ständiger Praxis Weiterbildungsgänge anderer Anbieter mit vergleichbaren Mängeln zur Akkreditierung unter Auflagen empfohlen hätte, ersichtlich.

**9.7** Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Replik, der Katalog von Auflagen und Empfehlungen des Fremdevaluationsberichts der Expertenkommission der AAQ vom 7. April 2015 sei durch einen unabhängigen Experten aus dem Fachbereich Psychiatrie/Psychotherapie/Psychologie gerichtlich begutachten zu lassen, und zwar zur Frage, welche der Auflagen die Qualität des Weiterbildungsgangs unter dem PsyG materiell betreffen und welche lediglich formelle Verbesserungen zum Gegenstand hätten, sowie, ob die Auflagen innerhalb eines Jahres umsetzbar seien.

Die Vorinstanz beantragt die Abweisung dieses Antrags.

Nach dem bisher Dargelegten ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beantwortung dieser Frage entscheidend relevant sein sollte. Von der Einholung einer derartigen Expertise ist daher in antizipierter Beweiswürdigung abzusehen.

**10.**

Wie dargelegt, hat die AAQ das ihr zustehende technische Ermessen nicht rechtsfehlerhaft ausgeübt, wenn sie der Vorinstanz die Nichtakkreditierung beantragt hat. Die Psychologieberufekommission hat sich diesem Antrag angeschlossen. Wenn die Vorinstanz diesen übereinstimmenden Anträgen gefolgt ist, ist das daher nicht zu beanstanden.

**11.**

Die Rügen der Beschwerdeführerin erweisen sich daher als nicht begründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

**12.**

Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streit Sache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG und Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Streitigkeit von nicht geringem Vermögensinteresse, selbst wenn der Streitwert nicht genau beziffert werden kann. Aufgrund der vielen Rügen, die teilweise auch erst in der Replik vorgebracht wurden, erwies sich der Fall als aufwendiger als anlässlich der Festsetzung des Kostenvorschusses angenommen. Die Spruchgebühr ist daher auf Fr. 5'000.– festzusetzen.

Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG, Art. 1 ff. VGKE). Sowohl in Bezug auf das vorliegende Urteil als auch in Bezug auf die Zwischenverfügung vom 11. November 2016 ist die Beschwerdeführerin als unterliegend anzusehen, weshalb ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen sind.

**13.**

Bei diesem Verfahrensausgang ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.– auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Die Beschwerdeführerin hat den Differenzbetrag von Fr. 2'000.– innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Beatrice Grubenmann

### **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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 23. August 2017