

(Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung vom 24. August 2004 i.S. P. [MAW 04.031]. Eine hiergegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde hat das Bundesgericht mit Urteil vom 27. April 2005 [2A.558/2004] abgewiesen)

Medizinische Weiterbildung. Rechtliches Gehör. Keine Anrechnung von Weiterbildungsperioden an nicht anerkannten Weiterbildungseinrichtungen.

Art. 29 Abs. 2 BV. Art. 19 und Art. 29 ff. VwVG. Art. 57 ff. BZP. Art. 13 Bst. f FMPG. Art. 12, Art. 28 Abs. 1, Art. 33 WBO. Ziff. 2.3 Abs. 1 und 2 und Ziff. 2.4.3 Weiterbildungsprogramm Facharzt für Prävention und Gesundheitswesen.

- Im Verfahren vor der Titelkommission der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) ist den Parteien das rechtliche Gehör zu gewähren (E. 3.2).
- Meinungsäusserungen externer Fachleute, die im Verfahren vor der Titelkommission der FMH eingeholt werden, sind als Sachverständigengutachten zu qualifizieren. Wird den Parteien in diesem Zusammenhang jegliche Mitwirkung verweigert, so liegt eine schwer wiegende Gehörsverletzung vor, die im nachfolgenden Beschwerdeverfahren nicht geheilt werden kann (E. 3.3).
- Nach den als Bundesrecht anwendbaren Vorschriften der FMH ist die inländische Weiterbildung zur Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels als Facharzt grundsätzlich an einer von der FMH förmlich anerkannten Weiterbildungsstätte zu absolvieren - es sei denn, das anwendbare Weiterbildungsprogramm sehe vor, dass in Einzelfällen unter besonderen Voraussetzungen Ausnahmen bewilligt werden können. Diese Regelung ist bundesrechtskonform und insbesondere verhältnismässig (E. 4.1 und 4.2).
- Im Hinblick auf die Erlangung des Facharztstitels «Prävention und Gesundheitswesen» können Weiterbildungen, die in der Schweiz an nicht anerkannten Einrichtungen absolviert worden sind, nicht an die erforderliche Weiterbildungszeit angerechnet werden, wenn dies nicht vorgängig auf Gesuch hin von der zuständigen Behörde zugesichert worden ist. Der Behörde kommt bei der Anwendung dieser Vorschriften kein Ermessen zu (E. 4.3).

Formation postgrade des professions médicales. Droit d'être entendu. Non-validation des périodes de formation postgrade qui n'ont pas été effectuées dans des établissements de formation reconnus.

Art. 29 al. 2 Cst. Art. 19, art. 29 ss PA. Art. 57 ss PCF. Art. 13 let. f LEPM. Art. 12, art. 28 al. 1, art. 33 RFP. Ch. 2.3 al. 1 et 2 ch. 2.4.3 du Programme de formation postgrade de spécialiste en prévention et en santé publique.

- Dans la procédure devant la Commission des titres de la Fédération des médecins suisses (FMH), le droit des parties d'être entendues doit être garanti (consid. 3.2).
- Les opinions de spécialistes externes obtenues en procédure devant la Commission des titres de la FMH doivent être considérées comme des expertises. Si toute participation est refusée aux parties dans ce contexte, il y a alors une grave violation du droit d'être entendu qui ne peut être guérie dans une procédure de recours ultérieure (consid. 3.3).
- Conformément aux dispositions de la FMH applicables en tant que droit fédéral, la formation postgrade effectuée en Suisse aux fins d'obtention d'un titre postgrade fédéral de spécialiste doit en principe être effectuée dans l'un des établissements formellement reconnus par la FMH, à moins que le programme de formation concerné ne prévoie que, dans des cas particuliers, sous certaines conditions, des exceptions peuvent être faites. Cette réglementation est conforme au droit fédéral; elle est en particulier proportionnée (consid. 4.1 et 4.2).
- Pour l'obtention du titre de spécialiste en prévention et en santé publique, les formations postgrades effectuées en Suisse dans des établissements non reconnus peuvent ne pas être comptées dans la période de formation postgrade nécessaire si, au préalable, l'autorité compétente n'a pas garanti, sur requête, que tel serait le cas. L'autorité n'a aucun pouvoir d'appréciation dans l'application de ces dispositions (consid. 4.3).

Perfezionamento medico. Diritto di audizione. Nessun computo di periodi di perfezionamento svolti presso centri di perfezionamento non riconosciuti.

Art. 29 cpv. 2 Cost. Art. 19, art. 29 segg. PA. Art. 57 segg. PC. Art. 13 lett. f LCPM. Art. 12, art. 28 cpv. 1, art. 33 RPP. Punto 2.3 cpv. 1 e 2, punto 2.4.3 programma di perfezionamento professionale Specialista in prevenzione e salute pubblica.

- Nella procedura dinanzi alla Commissione dei titoli della Federazione dei medici svizzeri (FMH) dev'essere accordato alle parti il diritto di essere sentite (consid. 3.2).
- I pareri di esperti esterni, richiesti per la procedura dinanzi alla Commissione dei titoli della FMH, vanno qualificati come perizie. Negare alle parti qualsiasi partecipazione in questa fase costituisce una grave violazione del diritto di audizione che non può essere riparata nella procedura di ricorso seguente (consid. 3.3).
- Ai sensi delle prescrizioni della FMH, applicabili in conformità al diritto federale, il perfezionamento in Svizzera teso al conseguimento di un titolo di perfezionamento federale di specialista deve di norma essere svolto presso un centro di perfezionamento formalmente riconosciuto dalla FMH - a meno che il programma di perfezionamento professionale in vigore non preveda che a determinate condizioni possano essere fatte delle eccezioni per singoli casi. Questo disciplinamento è conforme al diritto federale e risponde al criterio di proporzionalità (consid. 4.1 e 4.2).
- Ai fini del conseguimento del titolo di specialista in «prevenzione e salute pubblica», i corsi di perfezionamento presso centri non riconosciuti in Svizzera non possono essere computati per il periodo di perfezionamento richiesto se una relativa domanda non è stata previamente accolta dall'autorità competente. L'autorità non dispone di alcun poter di apprezzamento nell'applicare tali prescrizioni (consid. 4.3).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Die Beschwerdeführerin hat am 9. Mai 1989 in Deutschland ihr Staatsexamen als Ärztin absolviert und am 1. März 1991 die Approbation erlangt. Im Anschluss daran bildete sie sich an diversen Institutionen ärztlich weiter. Im Jahre 1995 begann sie ein Nachdiplomstudium, welches sie mit einer Weiterbildung im Bereiche öffentliches Gesundheitswesen/Infektiologie ergänzte.

In der Schweiz war die Beschwerdeführerin unter anderem vom 13. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1997 in Lugano beim Institut A. und vom 1. Juli 1998 bis zum 31. Dezember 2000 in Zürich beim Krankenversicherer B. tätig.

Am 7. Dezember 2000 reichte die Beschwerdeführerin bei der Foederatio Medicorum Helveticorum, Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH), ein Gesuch ein, in welchem sie beantragte, es sei ihr ein Weiterbildungsplan zur Erlangung des Facharztstitels Sozial- und Präventivmedizin, eventuell Allgemeinmedizin zu erstellen. Am 15. November 2001 erliess die Titelkommission der FMH (im Folgenden: TK) einen Weiterbildungsplan für den Facharzttitel Prävention und Gesundheitswesen, in welchem festgehalten wurde, dass von den bisherigen Tätigkeiten der Beschwerdeführerin insgesamt 2 Jahre und 6 Monate als Weiterbildungsperioden anerkannt würden. Nicht anerkannt wurden dagegen die Tätigkeiten beim Institut A. und beim Krankenversicherer B.

Diese Anordnung focht die Beschwerdeführerin am 12. Dezember 2001 bei der Beschwerdekommision Weiterbildungstitel der FMH (heute: Einsprachekommission Weiterbildungstitel, im Folgenden: EK WBT) an. Nachdem das Verfahren während längerer Zeit sistiert worden war, wies die EK WBT die Einsprache am 23. Oktober 2003 vollumfänglich ab.

Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin am 31. Dezember 2003 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung (REKO MAW) Beschwerde. Sie beantragte, die ausgewiesenen Tätigkeiten seien als Weiterbildung gemäss dem Weiterbildungsprogramm für den Facharzttitel Prävention und Gesundheitswesen anzurechnen, und es sei festzustellen, dass sie die nötige Weiterbildungszeit zur Erlangung dieses Facharztstitels absolviert habe. Eventualiter sei die Angelegenheit zur neuen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

In ihrer Vernehmlassung vom 11. Februar 2004 bestätigte die EK WBT den angefochtenen Entscheid und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. In einem zweiten Schriftenwechsel bestätigten die Parteien ihre Anträge.

Die REKO MAW weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

1. (...)

2. (...)

3. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Replik geltend, Frau X. sei im Verfahren vor der FMH als externe Expertin beigezogen worden, ohne dass ihr Gelegenheit gegeben worden sei, allfällige Ablehnungsgründe geltend zu machen und Ergänzungsfragen zu stellen. Sinngemäss rügt die Beschwerdeführerin damit eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

3.1. In den Akten finden sich drei einlässliche Stellungnahmen von Frau X. Es handelt sich dabei um Meinungsäusserungen, welche sie zum einen auf Anfrage der TK als Fachfrau, eventuell als Vertreterin der Schweizerischen Gesellschaft für Prävention und Gesundheitswesen (Schreiben vom 9. November 2001), zum andern aber auf Anfrage der EK WBT als Mitglied der TK (Schreiben vom 4. April und 5. August 2003) abgegeben hat. Die unterschiedlichen Funktionen von Frau X. im vorliegenden Verfahren sind darauf zurückzuführen, dass sie erst nach dem Entscheid der TK vom 15. November 2001 in dieses Gremium berufen worden ist - was der Beschwerdeführerin spätestens seit Erhalt des Schreibens vom 14. April 2003 bekannt war.

3.2. Da die FMH als Ganzes als Behörde im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. e des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zu qualifizieren ist, hat sie sicherzustellen, dass die Verfahrensvorschriften des VwVG beim Erlass von Verfügungen eingehalten werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG, vgl. Art. 68 der Weiterbildungsordnung vom 21. Juni 2000 der FMH [nachfolgend: WBO[30]], im Folgenden zitiert in ihrer Fassung vom 11. Februar 2004; dazu im Einzelnen VPB 68.29 E. 1.1 und 7.2.1). Entscheide über die Anerkennung von Weiterbildungsperioden werden durch die TK getroffen (Art. 7 Bst. a WBO), welche für die FMH handelt und in deren Namen Verfügungen gemäss Art. 19 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (FMPG, SR 811.11) erlässt. Im Verfahren vor der TK ist daher der Anspruch der Gesuchstellenden auf rechtliches Gehör zu wahren (Art. 29 ff. VwVG, vgl. auch Art. 61 WBO).

Das Verfahren vor der EK WBT bildet ein besonderes Einspracheverfahren autonomen Rechts, das von der erstinstanzlich verfügenden Behörde selbst geführt wird, und das mit dem Erlass einer Verfügung endet, welche die Verfügung der TK ersetzt (vgl. VPB 68.29 E. 7.2.1). Auch wenn es sich bei diesem Verfahren nicht um ein Beschwerdeverfahren im Sinne des VwVG handelt, sind doch die Verfahrensregeln des VwVG zu beachten, und den Parteien ist das rechtliche Gehör zu gewähren (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG; Art. 61 und 68 WBO).

3.3. Die Organe der FMH haben - unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Gesuchstellenden - von Amtes wegen den Sachverhalt abzuklären und zu würdigen (vgl. Art. 12 und 13 VwVG) sowie das Recht anzuwenden. Sie können zu diesem Zweck insbesondere interne Abklärungen treffen oder Auskünfte Dritter und Gutachten externer Sachverständiger einholen. Eine interne Abklärung ist die Einholung von Meinungsäusserungen von Mitgliedern bzw. Mitarbeitern der entscheidenden Behörde selbst. Auskünfte beziehen sich auf Wahrnehmungen Dritter, die der Erstellung des Sachverhaltes dienen; Sachverständigengutachten dagegen stellen Berichte über die Sachverhaltsprüfung und -würdigung dar, die aufgrund eines bereits (teilweise) erhobenen Sachverhalts, während des Verfahrens und aufgrund besonderer Fachkenntnisse abgegeben werden (vgl. etwa A. Kölz/I. Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 280; vgl. auch Entscheid des Bundesgerichts vom 26. November 2001 i.S. X. [2A.315/2001] E. 2.c.aa; BGE 99 Ib 57; VPB 52.9 E.1a).

Die Unterscheidung zwischen blossen Auskünften und Gutachten ist insbesondere im Zusammenhang mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs von Bedeutung: Während Auskünfte Dritter in der Regel erst nach ihrer Einholung den Parteien zur Stellungnahme zu unterbreiten sind, muss die Mitwirkung der Parteien bei Gutachten bereits bei der Bestimmung des Sachverständigen und bei der Fragestellung sichergestellt sein (vgl. Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 57 ff. des

Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP], SR 273).

3.3.1. Im Zeitpunkt der Einreichung ihrer Stellungnahme vom 9. November 2001 war Frau X. noch nicht Mitglied der TK. Sie äusserte sich auch nicht als Vertreterin der FMH (als Behörde), sondern als Privatperson, eventuell als Vertreterin einer ausserhalb ihrer reglementarischen Aufgaben im Rahmen des Gesuchsverfahrens beigezogenen Fachgesellschaft (vgl. Art. 11 WBO). Die fragliche Eingabe ist daher als Sachverständigengutachten zu qualifizieren, beinhaltet sie doch eine Meinungsäusserung von Frau X. zur Beurteilung und Würdigung des Sachverhaltes.

Anders verhält es sich mit den Stellungnahmen von Frau X. vom 4. April und 5. August 2003, die sie als Mitglied der TK eingereicht hat. Hierbei handelt es sich ohne Zweifel um behördeninterne Vernehmlassungen (in analogiam zu Art. 57 Abs. 1 VwVG), die zwar ebenfalls vom Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst sind (vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst. a VwVG), die aber ohne vorgängige Anhörung der Parteien eingeholt werden können.

3.3.2. Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin im Verfahren vor der TK keine Gelegenheit zur vorgängigen Stellungnahme zur Person der Sachverständigen und zur Stellungnahme vom 9. November 2001 gegeben worden ist. Hierin liegt eine Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101). Eine derartige Gehörsverletzung kann allerdings geheilt werden, wenn sich die Betroffenen nachträglich vor der verfügenden Behörde im Rahmen eines Einsprache- oder Wiedererwägungsverfahrens oder vor einer Beschwerdebehörde vollumfänglich äussern können. Eine derartige Heilung setzt allerdings voraus, dass der nachträglich entscheidenden Behörde volle Kognition zukommt, und die Verletzung des Gehörsanspruchs nicht als besonders schwer wiegend zu qualifizieren ist (vgl. etwa BGE 120 V 363, BGE 118 Ib 120 f., BGE 117 Ib 481; VPB 61.30 E 3.1). Die festgestellte Gehörsverletzung erweist sich insofern als schwer wiegend, als der Beschwerdeführerin jegliche vorgängige Mitwirkung bei der Bestellung der Sachverständigen und der Stellung der Gutachterfragen verweigert wurde. Diese Verfahrensfehler lassen sich nachträglich, im Verfahren vor der REKO MAW, nicht mehr beheben.

Die Eingaben von Frau X. vom 4. April und 5. August 2003 wurden der Beschwerdeführerin bereits im Verfahren vor der EK WBT zugestellt und sie hatte Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs kann in dieser Beziehung nicht gesprochen werden.

3.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stellungnahme von Frau X. vom 9. November 2001 in schwer wiegender Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin erhoben worden ist. Diese Eingabe ist daher antragsgemäss aus den Akten zu weisen. Auf eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz kann unter diesen Umständen verzichtet werden.

Dagegen besteht kein Grund, die von Frau X. unterzeichneten Vernehmlassungen der TK vom 4. April und 5. August 2003 aus den Akten zu weisen, wurde der Beschwerdeführerin hiezu doch das rechtliche Gehör gewährt. Insofern ist der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerin abzuweisen.

4. Umstritten ist im vorliegenden Verfahren im Wesentlichen, ob die Tätigkeiten der Beschwerdeführerin beim Institut A. und beim Krankenversicherer B., die von der FMH unbestrittenermassen nicht als Weiterbildungsstätten für die Erlangung des Facharztstitels Prävention und Gesundheitswesen anerkannt worden sind, an ihre praktische Weiterbildungszeit gemäss dem Weiterbildungsprogramm Facharzt für Prävention und Gesundheitswesen vom 1. Juli 2001 (im Folgenden: WBP[31]) angerechnet werden können.

4.1. Der Facharztstitel ist die Bestätigung für eine abgeschlossene, strukturierte und kontrollierte Weiterbildung in einem medizinischen Fachgebiet. Sein Inhaber muss die im entsprechenden Weiterbildungsprogramm der FMH geforderte Weiterbildung absolviert und besondere Kenntnisse und Fertigkeiten im gewählten Fach erworben haben (vgl. Art. 12 Abs. 1 WBO). Die Weiterbildung dauert in der Regel fünf bis sechs Jahre, wobei die fachspezifische Weiterbildung in der Regel mindestens drei Jahre umfasst (Art. 12 Abs. 3 WBO). Sie ist grundsätzlich, soweit die WBO oder die einzelnen Weiterbildungsprogramme nicht Ausnahmen vorsehen, an einer anerkannten Weiterbildungsstätte gemäss Art. 39 ff. WBO zu absolvieren (Art. 28 Abs. 1 WBO).

Gemäss Ziff. 2 WBP dauert die Weiterbildung für den Facharztstitel Prävention und Gesundheitswesen fünf Jahre, wovon zwei Jahre in Form praktischer Weiterbildung zu leisten sind. Die fachspezifische praktische Weiterbildung muss an einer anerkannten Weiterbildungsstätte auf dem Gebiet der Prävention und des Gesundheitswesens absolviert werden (Ziff. 2.3 Abs. 1 WBP). Ausnahmsweise kann die TK in begründeten Fällen auf vorgängigen Antrag hin auch die Anerkennung der Weiterbildung an einer anderen, nicht anerkannten Institution zusichern (Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP).

Die Anerkennung einer Weiterbildungsstätte erfolgt auf Gesuch der betreffenden Institution, nach Durchführung eines förmlichen Verfahrens sowie einer Visitation durch die zuständige Fachgesellschaft mittels Verfügung der Weiterbildungsstättenkommission der FMH (im Folgenden: WBSK). Voraussetzung für die Anerkennung ist, dass die Institution und deren Leiter Gewähr für die Einhaltung des vorgeschriebenen Weiterbildungsprogramms bieten, und die weiteren Bedingungen der WBO erfüllt sind. Mit der Anerkennung wird die Weiterbildungsstätte je nach ihrer Grösse, Einrichtung und Qualität der vermittelten Weiterbildung in eine Kategorie (A bis D) eingeteilt. Die Anerkennung und die Einteilung sind mindestens alle 7 Jahre zu überprüfen (vgl. zum Ganzen Art. 39 ff. WBO). Die anerkannten Weiterbildungsstätten sind auf einer durch die FMH geführten, den Kandidaten zugänglichen und publizierten Liste aufgeführt (vgl. Art. 40 Abs. 2 WBO).

Die Vorgaben der WBO und des WBP sind eindeutig: Anrechenbar als praktische Weiterbildung für den Facharztstitel Prävention und Gesundheitswesen sind nur Weiterbildungsperioden an anerkannten, in der Liste der FMH aufgeführten Weiterbildungsstätten - es sei denn, im konkreten Einzelfall könne in Anwendung von Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP eine Ausnahme gewährt werden.

4.2. Die autonomen Vorschriften der FMH über die Anrechnung von Weiterbildungsperioden sind allerdings nur dann und insoweit anwendbar, als sie dem übergeordneten Bundesrecht entsprechen (vgl. VPB 68.29 E. 2.2). Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Regelung des WBP schränke ihre Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) in unverhältnismässiger Weise ein, indem unnötige und übertriebene Anforderungen an die Voraussetzungen für die Anrechnung von Weiterbildungsperioden gestellt würden.

4.2.1. Weiterbildungsprogramme (und mit ihnen auch die von den Trägerorganisationen erlassenen allgemeinen Weiterbildungsregeln) müssen von den zuständigen Bundesbehörden akkreditiert werden (Art. 14 und Art. 24 Abs. 2 FMPG). Dies setzt insbesondere voraus, dass sie geeignet sind, die vom Bundesrat festgelegten Weiterbildungsziele zu erreichen (Art. 13

Bst. b FMPG, vgl. Art. 6 der Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die Weiterbildung und Anerkennung der Diplome und Weiterbildungstitel der medizinischen Berufe [im Folgenden: Weiterbildungsverordnung], SR 811.113). Sie müssen also den «geregelten Erwerb der praxisnotwendigen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten» ermöglichen (Art. 6 Abs. 1 Weiterbildungsverordnung). Um eine möglichst hohe Qualität der Weiterbildung und eine wirksame und kontinuierliche Beurteilung der weiterzubildenden Person sicherzustellen, verlangt das Gesetz ausdrücklich, dass die Weiterbildung an «Weiterbildungsstätten erfolgt, die von der Trägerorganisation des Weiterbildungsprogramms zu diesem Zweck zugelassen sind» (Art. 13 Bst. f FMPG).

Die Trägerorganisation, also in concreto die FMH, muss nach dem Willen des Gesetzgebers die Kriterien und ein Verfahren für die Zulassung von Weiterbildungsstätten festlegen, und dabei die Stätten auf ihre Eignung zur Vermittlung von Weiterbildung überprüfen. Nur dann, wenn sie in diesem Verfahren für geeignet befunden werden, zählen sie zu den zugelassenen Weiterbildungsstätten, welche die zur Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels erforderliche Weiterbildung vermitteln dürfen (vgl. Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BBl 1999 6368 ff. [im Folgenden: Botschaft FMPG], S. 6384). Da die Akkreditierungsvoraussetzungen für die FMH verbindlich sind, muss davon ausgegangen werden, dass sie grundsätzlich nur Tätigkeiten an die Weiterbildung anrechnen darf, die an förmlich anerkannten Weiterbildungsstätten absolviert worden sind.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine verfassungskonforme, insbesondere verhältnismässige Umsetzung der Akkreditierungsvoraussetzungen ins autonome Recht der Trägerorganisationen keineswegs ausschliessen wollte. Vielmehr muss es diesen Organisationen möglich sein, angemessene Ausnahmen von der Pflicht zur Weiterbildung an anerkannten Weiterbildungsstätten vorzusehen - wie dies auch im Bundesrecht für Weiterbildungsperioden, die im Ausland absolviert werden, vorgeschrieben ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 Weiterbildungsverordnung). Voraussetzung für die Zulässigkeit derartiger Ausnahmen ist nach Auffassung der REKO MAW allerdings, dass sie nur für besondere, in den autonomen Vorschriften der Trägerorganisationen umschriebene Einzelfälle ermöglicht werden, und zudem sichergestellt ist, dass die Qualität der Weiterbildung nicht gefährdet wird. Eine weitergehende Zulassung von Ausnahmefällen liefe dem Zweck der gesetzlichen Regelung zuwider und würde diese aushöhlen - was mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit nicht vereinbar wäre (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV).

4.2.2. Aufgrund der gesetzlichen Regelung steht fest, dass an die Weiterbildung grundsätzlich nur Tätigkeiten an schweizerischen Institutionen angerechnet werden können, welche von der FMH auf Gesuch hin in einem förmlichen Verfahren durch Verfügung anerkannt worden sind (vgl. Art. 19 Bst. e FMPG).

Art. 28 Abs. 1 WBO und Ziff. 2.3 Abs. 1 WBP entsprechen dieser Vorgabe, schliessen sie doch die Anrechnung von Tätigkeiten an nicht anerkannten Institutionen in der Schweiz grundsätzlich aus. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin erweist sich dieser Grundsatz keineswegs als unverhältnismässig. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Weiterbildung an Institutionen erfolgt, die Gewähr für eine gleichartige, hohe Weiterbildungsqualität bieten. Das bundesrechtlich vorgegebene und von der FMH durchgesetzte System der förmlichen, vorgängigen Anerkennung und nachträglichen Kontrolle von Weiterbildungsstätten ist durchaus geeignet, dieses Interesse zu wahren. Nur so kann erreicht werden, dass die Weiterbildungsinstitutionen die ihnen obliegenden Weiterbildungsaufgaben gleichartig erfüllen und sicherstellen, dass die Kandidatinnen und Kandidaten entsprechend den Ausbildungszielen gefördert und laufend überwacht werden. Es ist unabdingbar, dass eine wirksame, kontinuierliche Beurteilung und Schlussbeurteilung der beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten erfolgt (Art. 13 Bst. d FMPG), die im Interesse gleichartiger und gleichbleibender Weiterbildungsqualität formalisiert und strukturiert sein muss (vgl. VPB 68.29 E. 4.2 und 5.1). Die Vorschriften der FMH, welche von den anerkannten Weiterbildungsstätten bzw. ihren Leitern im Rahmen ihrer Weiterbildungstätigkeit erfüllt werden müssen (insbesondere FMH-Zeugnis und Evaluationsgespräch, Art. 18 ff. WBO), dienen diesem Zweck. Ohne eine vorgängige Verpflichtung der Weiterbildungsstätten, diese Anforderungen zu erfüllen, und ohne ausreichende nachträgliche Kontrolle der Einhaltung dieser Pflichten besteht die Gefahr, dass die Ausbildungsqualität und die laufende Beurteilung und Unterstützung der Kandidatinnen und Kandidaten ungenügend sein könnte. Dies widerspräche dem Interesse an einer hohen Qualität der Weiterbildung.

Die in der WBO und im WBP festgehaltene Anforderung, dass die Weiterbildung grundsätzlich an anerkannten Weiterbildungsstätten zu absolvieren ist, erscheint daher nicht nur als geeignete, sondern auch als angemessene Massnahme zur Sicherung der Weiterbildungsqualität. Diese Anforderung erschwert - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - die Erlangung eines Weiterbildungstitels nicht in unnötiger oder übertriebener Weise. Den Weiterzubildenden ist es durchaus möglich und zuzumuten, sich vor der Wahl einer Weiterbildungsstätte zu informieren, ob diese zugelassen ist. Selbst dann, wenn davon ausgegangen würde, dass an den anerkannten Weiterbildungsstätten zu wenig Weiterbildungsplätze angeboten werden, kann nicht von einer unverhältnismässigen Regelung ausgegangen werden, bietet doch Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP die Möglichkeit, ausnahmsweise die Weiterbildung auch an anderen Institutionen zu absolvieren (vgl. dazu E. 4.2.3 hiernach). Darüber hinaus ist zu betonen, dass weder das Gesetz noch die Verfassung Anspruch auf einen Weiterbildungsplatz geben (Art. 8 Abs. 2 FMPG; vgl. BGE 128 I 288 E 2.7 mit Hinweisen). Es ist daher ohne Bedeutung, dass nach unbelegter Behauptung der Beschwerdeführerin die Liste der anerkannten Weiterbildungsstätten zu wenig Institutionen nenne und unspezifisch zusammengesetzt sein soll.

Damit steht fest, dass die Regelung von Art. 28 Abs. 1 WBO bzw. Ziff. 2.3 Abs. 1 WBP bundesrechtskonform und insbesondere verhältnismässig ist. Von einer unzulässigen Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit - soweit dieses Grundrecht im vorliegenden Verfahren überhaupt von Bedeutung ist - kann aus dieser Sicht keine Rede sein. Unter diesen Umständen erübrigen sich weitere Abklärungen bei den anerkannten Weiterbildungsstätten, und die entsprechenden Beweisanträge der Beschwerdeführerin sind abzuweisen. Art. 28 Abs. 1 WBO bzw. Ziff. 2.3 Abs. 1 WBP sind daher im vorliegenden Verfahren anzuwenden.

4.2.3. Wie bereits festgehalten wurde, lässt es das Bundesrecht im Interesse der Verhältnismässigkeit zu, dass die Trägerorganisationen vorsehen, dass in Einzelfällen, unter besonderen Voraussetzungen ausnahmsweise auch Weiterbildungsperioden an nicht anerkannten Institutionen angerechnet werden (vgl. E. 4.2.1 hiervor).

Von dieser Möglichkeit hat die FMH Gebrauch gemacht, und in Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP festgehalten, dass ausnahmsweise, in begründeten Fällen auf vorgängiges Gesuch hin die Anrechnung der Weiterbildung an einer nicht anerkannten Institution zugesichert werden kann. Angesichts der grossen Bedeutung, welche der Gesetzgeber dem Grundsatz der Weiterbildung an anerkannten Weiterbildungsstätten zumisst, ist diese Ausnahmebestimmung restriktiv auszulegen.

Als bundesrechtskonform erscheint Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP nur dann, wenn im konkreten Gesuchsverfahren sichergestellt wird, dass die einheitliche, hohe Qualität der Weiterbildung durch die ausnahmsweise Zulassung einer Weiterbildung an einer anderen Institution nicht beeinträchtigt wird. Dies ist nur dann der Fall, wenn die betreffende Institution in gleicher Weise wie eine anerkannte Weiterbildungsstätte dafür Gewähr bietet, dass die Weiterbildungsziele erreicht und die weiterzubildende Person laufend überwacht und gefördert wird. Wie die FMH zu Recht betont, setzt dies nicht nur voraus, dass die Eignung der Institution zur Weiterbildung vor Beginn der Weiterbildungsperiode geprüft und anschliessend auch überwacht wird, sondern insbesondere auch, dass eine die Weiterbildung leitende Person bestimmt wird, welche die Entwicklung der beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kandidatin oder des Kandidaten kontinuierlich und auch abschliessend in strukturierten Evaluationsgesprächen beurteilt und die Leistungen bewertet. Dies liegt zum einen im Interesse einer in der ganzen Schweiz gleichartigen und hochrangigen Weiterbildungsqualität, zum andern aber auch im Interesse der Kandidatinnen und Kandidaten selbst, die ihre beruflichen Leistungen nur dann steigern können, wenn sie vom Weiterbildner die nötige Unterstützung und Kritik erhalten.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin erweist sich damit das Erfordernis der vorgängigen Prüfung und Zusicherung der Anerkennung einer Weiterbildung an einer nicht anerkannten Institution als geeignet und erforderlich, um die Qualität der Weiterbildung sicherzustellen. Ohne ein vorgängiges Gesuchsverfahren ist in keiner Weise sichergestellt, dass die unabdingbare laufende Begleitung der weiterzubildenden Person sichergestellt ist - was sich im vorliegenden Verfahren deutlich zeigt, wurden doch offenbar keine förmlichen Evaluationsgespräche durchgeführt und keine FMH-Zeugnisse ausgestellt.

An dieser Beurteilung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass gemäss Art. 33 WBO bzw. Ziff. 2.4.3 WBP bei Weiterbildungen im Ausland vorgängig keine Zusicherung der Anrechnung eingeholt werden muss, sondern dies bloss empfohlen wird. Diese Sonderregelung steht damit im Zusammenhang, dass es der FMH nicht möglich ist, im Ausland hoheitlich tätig zu werden, und dort Weiterbildungsstätten zu anerkennen oder ihnen verbindliche Anweisungen über die Durchführung der Weiterbildung zu erteilen. Eine vorgängige und laufende Sicherstellung der Weiterbildungsqualität ist damit bei ausländischen Weiterbildungsstätten nicht möglich, so dass zweckmässigerweise auch der nachträgliche Nachweis der Gleichwertigkeit als ausreichend angesehen werden muss. Hierin unterscheidet sich die rechtserhebliche Situation bei ausländischen Weiterbildungsstätten grundlegend von jener bei schweizerischen Institutionen. Aufgrund dieser tatsächlichen Unterschiede rechtfertigt es sich, im Interesse der Weiterbildungsqualität an die Voraussetzungen für die Anerkennung von Weiterbildungsperioden, welche in der Schweiz an nicht anerkannten Weiterbildungsstätten absolviert werden, andere Anforderungen zu stellen.

Damit steht fest, dass auch die (restriktiv auszulegende) Regelung von Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP bundesrechtskonform und insbesondere verhältnismässig ist. Auch aus dieser Sicht kann von einer allenfalls unzulässigen Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit keine Rede sein. Auch Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP ist daher im vorliegenden Verfahren anzuwenden.

4.3. Die Vorschriften des Bundes und der FMH über die Weiterbildung sollen sicherstellen, dass die in der Schweiz selbstständig tätigen Ärzte in der Lage sind, in ihrem Spezialgebiet die Patienten entsprechend den aktuellen Anforderungen der ärztlichen Kunst zu behandeln. «Das Erfordernis von Weiterbildung beruht auf der Idee, dass erst sie zu qualitativ hochstehender medizinischer Tätigkeit befähigt» (Botschaft FMFG, S. 6374). Ohne eine ausreichende, den Vorgaben des Bundesrechts und der autonomen Normen der FMH entsprechende Weiterbildung besteht das Risiko, dass die praktizierenden Ärztinnen und Ärzte nicht über genügend berufliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, und daher - ungeachtet der Fachrichtung - die Gesundheit von Patienten in Gefahr bringen könnten. Die Vorschriften über die Weiterbildung sind damit im Wesentlichen polizeilicher Natur, dienen sie doch der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Gesundheit.

Nach den Grundsätzen des allgemeinen Polizeirechts sind generell-abstrakte Polizeivorschriften in der Regel durchzusetzen, ohne dass im Einzelfall geprüft werden müsste, ob eine konkrete Gefährdung vorliegt (vgl. U. Häfelin/G. Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 2486; unveröffentlichter Entscheid des Bundesgerichtes vom 2. März 2001 i.S. X. AG [2A.493/2000], E. 6b). Für die Prüfung der Verhältnismässigkeit einer gesetzlich vorgesehenen Anordnung im Einzelfall bleibt zumal dann kein Raum, wenn der Gesetzgeber den rechtsanwendenden Behörden kein Ermessen zugestanden hat.

Die WBO und das WBP schreiben unmissverständlich vor, dass grundsätzlich nur Weiterbildungsperioden angerechnet werden können, die an einer anerkannten Weiterbildungsstätte absolviert worden sind, und dass die ausnahmsweise Anrechnung von Tätigkeiten an andern Institutionen als Weiterbildung nur dann möglich ist, wenn vorgängig ein entsprechendes Gesuch gestellt worden ist. Diese bundesrechtskonformen Vorschriften öffnen den rechtsanwendenden Behörden keinen Ermessensspielraum, so dass sie anzuwenden sind, ohne dass zu prüfen wäre, ob die gestützt darauf erlassenen Anordnungen verhältnismässig sind.

4.4. Unbestrittenermassen sind weder das Institut A. noch der Krankenversicherer B. anerkannte Weiterbildungsstätten - und haben diese Institutionen bei der FMH auch nie ein Anerkennungsgesuch gestellt. Eine Anrechnung der von der Beschwerdeführerin an diesen Institutionen geleisteten ärztlichen Tätigkeiten an ihre praktische Weiterbildung für den Facharztstitel Prävention und Gesundheitswesen ist daher gestützt auf Ziff. 2.3 Abs. 1 WBP nicht möglich.

Aus dem Umstand, dass in der Liste der für die Weiterbildung im Bereiche Prävention und Spitalhygiene zugelassenen Weiterbildungsstätten der Kategorie C ausdrücklich festgehalten wird, neben den namentlich erwähnten Institutionen für Spitalhygiene könnten auch weitere solche Institutionen auf Gesuch hin anerkannt werden, kann keineswegs geschlossen werden, dass im vorliegenden Verfahren das Institut A. und der Krankenversicherer B. anerkannt und die dortigen Tätigkeiten der Beschwerdeführerin angerechnet werden müssten. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die Liste der anerkannten Weiterbildungsstätten nur jene Institutionen aufführt, welche bereits in einem förmlichen Verfahren anerkannt worden sind (Art. 40 Abs. 2 WBO), zum andern aber auch daraus, dass die beiden erwähnten Institutionen bislang kein Anerkennungsgesuch gestellt haben, und dies nur den Institutionen selbst möglich wäre (vgl. E. 4.1 hiervor).

Da die Beschwerdeführerin ebenfalls unbestrittenermassen vor Antritt ihrer Arbeitsstellen bei den erwähnten Institutionen kein Gesuch um ausnahmsweise Zusicherung der Anrechnung an ihre Weiterbildung gestellt hat, ist auch gestützt auf Ziff. 2.3 Abs. 2 WBP keine Anrechnung möglich. Eine materielle Prüfung der Eignung des Instituts A. und des Krankenversicherers B. als Weiterbildungsstätten bzw. der Tätigkeiten der Beschwerdeführerin an diesen Institutionen ist daher weder erforderlich noch zulässig.

Andere Bestimmungen des WBP (oder der WBO), welche eine Anrechnung von Tätigkeiten an nicht anerkannten Institutionen an die praktische Weiterbildung für den fraglichen Facharztstitel erlauben würden, sind nicht ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht.

Aus diesen Gründen kommt die REKO MAW zu Schluss, dass die FMH zu Recht die Tätigkeiten der Beschwerdeführerin beim Institut A. und beim Krankenversicherer B. nicht an ihre praktische Weiterbildung angerechnet hat. Die Beschwerde vom 31. Dezember 2003 ist daher vollumfänglich abzuweisen.

(...)

[30] Zu lesen auf der Internetseite der FMH unter <http://www.fmh.ch/ww/de/pub/awf/weiterbildung/grundlagen.htm> (zuletzt besucht am 9. Juni 2005).

[31] Zu lesen auf der Internetseite der FMH unter [http://www.fmh.ch/shared/data/pdf/praevention\\_version\\_internet\\_d.pdf](http://www.fmh.ch/shared/data/pdf/praevention_version_internet_d.pdf) (zuletzt besucht am 9. Juni 2005).

Dokumente der REKO MAW