Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.558/2004 /ast

Urteil vom 27. April 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Daniel Staffelbach, Naegeli & Streichenberg Rechtsanwälte,

gegen

Foederatio Medicorum Helveticorum (FMH), Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte, handelnd durch die Einsprachekommission Weiterbildungstitel, Elfenstrasse 18, 3000 Bern 16,
Beschwerdegegnerin,
Eidgenössische Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung, Effingerstrasse 39, 3003 Bern.

Gegenstand
Anrechnung von Weiterbildungsperioden zur Erreichung des Facharzttitels "Prävention und Gesundheitswesen",

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung vom 24. August 2004.

Sachverhalt:
A.
Unter dem Namen "FMH Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte", (...), "FMH Foederatio Medicorum Helveticorum" besteht ein schweizerischer Ärzteverein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (vgl. Art. 1 der Statuten FMH vom 24. Juni 1998 in der revidierten Fassung vom 30. April 2003). Gemäss eigenen Angaben der FMH sind über 90 % der berufstätigen Ärztinnen und Ärzte in der Schweiz Mitglied des Vereins. Rund 14'500 der etwa 26'000 FMH-Mitglieder arbeiten in der freien Praxis, rund 11'500 sind Ärzte ohne Praxistätigkeit, vor allem Spitalärzte.

Der FMH (bzw. der Schweizerischen Ärztekammer als deren Organ) obliegt der Erlass einer Weiterbildungsordnung (vgl. Art. 30 lit. i der Statuten). Die gegenwärtige Ordnung stammt aus dem Jahre 2000 (vgl. Weiterbildungsordnung [WBO]vom 21. Juni 2000, in der Fassung vom 11. Februar 2004). Vom Bundesrat erhielt die FMH die Stellung einer Trägerorganisation im Sinne von Art. 20 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (FMPG, SR 811.11). Sie ist deshalb befugt, als privatrechtlicher Verein Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG über die Anrechenbarkeit von Weiterbildungsperioden zu erlassen (Art. 19 lit. a FMPG, vgl. VPB 68.29 [Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung vom 21. Juni 2003, E. 1.1]).
B.
Dr. med. X._____ (geb. 1959) hat am 9. Mai 1989 in München ihr Staatsexamen als Ärztin abgelegt. Im Anschluss daran bildete sie sich an verschiedenen Orten ärztlich weiter. In der Schweiz war sie unter anderem

vom 13. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1997 im Institut A._____ in Lugano und vom 1. Juli 1998 bis zum 31. Dezember 2000 bei der Krankenversicherung B._____ AG in Zürich tätig.

Am 7. Dezember 2000 stellte X._____ bei der FMH das Gesuch, es sei ihr ein Weiterbildungsplan zur Erlangung des Facharzttitels "Sozial- und Präventivmedizin" (eventuell "Allgemeinmedizin" zu erstellen. Am 27. August 2001 erliess die Titelkommission der FMH für X._____ einen Weiterbildungsplan für den Facharzttitel "Allgemeinmedizin" und teilte ihr mit, dass von ihren bisherigen Tätigkeiten insgesamt zwei Jahre und sechs Monate als Weiterbildungsperioden anerkannt würden. In zusätzlichen Erläuterungen vom 25. September 2001 führte die Titelkommission aus, dass die Tätigkeiten beim Institut A._____ und bei der B._____ AG nicht als Weiterbildung angerechnet werden könnten, weil es sich bei diesen Institutionen nicht um anerkannte Weiterbildungsstätten der FMH handle. Denselben Standpunkt nahm die Titelkommission in ihrem ablehnenden Entscheid vom 15. November 2001 betreffend die Erteilung des Facharzttitels "Prävention und Gesundheitswesen" ein.

X._____ wehrte sich erfolglos bei der FMH und gelangte dann an die FMH-interne Einsprachekommission (vormals Beschwerdekommission) Weiterbildungstitel. Diese wies X._____s Anträge am 23. Oktober 2003 im Sinne der Erwägungen ab. Die Kommission erwog im Wesentlichen, da weder das Institut A._____ noch die B._____ AG anerkannte Weiterbildungsstätten seien und X._____ auch nie einen vorgängigen Antrag auf ausnahmsweise Anerkennung einer Tätigkeit an einer nicht anerkannten Weiterbildungsstätte gestellt habe, scheitere die Anrechnung schon aus formellen Gründen. Doch auch inhaltlich sei eine Anrechnung nicht möglich: Die Arbeit bei der B._____ AG sei nie als Weiterbildung deklariert worden, und die Tätigkeit am Institut A._____ habe keinen Zusammenhang mit dem Schutz des öffentlichen Gesundheitswesens. Deshalb gelte diese Tätigkeit auch nicht als fachspezifische Weiterbildung.

Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde von X._____ wies die Eidgenössische Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung am 24. August 2004 ab.
C.
X._____ führt mit Eingabe vom 24. September 2004 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung vom 19. August (recte: 24. August) 2004 aufzuheben und die Sache an die FMH zur erneuten Prüfung zurückzuweisen (Ziff. 1 des Rechtsbegehrens). Gleichzeitig ersucht X._____ um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung (Ziff. 2 des Rechtsbegehrens).

Die FMH beantragt, Ziff. 1 der Beschwerde abzuweisen. Die Eidgenössische Rekurskommission für medizinische Aus-und Weiterbildung hat auf Vernehmlassung verzichtet. Das Eidgenössische Departement des Innern schliesst sich den Erwägungen der Rekurskommission in deren Urteil vom 24. August 2004 an.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer eidgenössischen Rekurskommission als Vorinstanz nach Art. 98 lit. e OG erlassen wurde. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 - 102 OG liegt nicht vor. Streitig ist insbesondere nicht eine medizinische Fachprüfung oder die Anerkennung einer Weiterbildungsstätte, worüber die Eidgenössische Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung endgültig entscheidet (vgl. Art. 20 Abs. 3 FMPG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit zulässig, und die Beschwerdeführerin ist hierzu legitimiert (Art. 103 lit. a OG).
1.2 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG).

Soweit sich der angefochtene Entscheid vorliegend auf die von der FMH erlassenen autonomen Normen über die Weiterbildung stützt, sind diese zwar privatrechtlicher Natur. Aufgrund der Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme sind diese Normen aber nach ständiger Praxis dem öffentlichen Recht des Bundes gleichzu-

stellen (vgl. VPB 68.29, E. 2.2).

Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG).
1.3 Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.; 127 II 264 E. 1b S. 268 mit Hinweisen).

2.
2.1 Eidgenössische Weiterbildungstitel werden für den Arztberuf erteilt. Wer einen solchen Weiterbildungstitel erworben hat, ist berechtigt, in der ganzen Schweiz den Arztberuf selbständig auszuüben (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 FMPG). Der Bundesrat bestimmt, welche eidgenössischen Weiterbildungstitel auf welchen Gebieten erteilt werden; er legt für jeden Titel die Weiterbildungsziele fest (Art. 7 Abs. 2 und 3 FMPG). Darüber hinaus ermächtigt Art. 23 FMPG den Bundesrat in allgemeiner Weise, die Ausführungsvorschriften zum Bundesgesetz zu erlassen, was dieser mit der Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die Weiterbildung und die Anerkennung der Diplome und Weiterbildungstitel der medizinischen Berufe (Weiterbildungsverordnung, SR 811.113) auch getan hat.
2.2 Die Facharzttitel "Allgemeinmedizin" bzw. "Prävention und Gesundheitswesen" sind eidgenössische Weiterbildungstitel, die nach den Vorgaben der akkreditierten Weiterbildungsprogramme erteilt werden. Die Weiterbildungsdauer für beide Titel beträgt fünf Jahre (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a und Anhang 1 Weiterbildungsverordnung). Als anrechenbare Weiterbildung gilt grundsätzlich die nach Erwerb eines anerkannten Arztdiploms ausgeübte Tätigkeit im Rahmen einer Weiterbildungsstelle an anerkannten Weiterbildungsstätten (Art. 28 Abs. 1 WBO-FMH). Im Übrigen richtet sich die Weiterbildung zum Facharzt für Allgemeinmedizin nach dem entsprechenden Weiterbildungsprogramm der FMH vom 1. Januar 2002 (WBP "Allgemeinmedizin"-FMH); jene zum Facharzt für Prävention und Gesundheitswesen nach dem Weiterbildungsprogramm vom 1. Juli 2001 (WBP "Prävention und Gesundheitswesen"-FMH). Letzteres sieht in Ziff. 2.3 Abs. 2 vor, dass die Titelkommission auf vorgängigen Antrag in begründeten Fällen ausnahmsweise auch die Anerkennung einer Weiterbildung an nicht anerkannten Institutionen zusichern kann.
2.3 Der Facharzttitel ist die Bestätigung für eine abgeschlossene, strukturierte und kontrollierte Weiterbildung in einem Fachgebiet der klinischen oder nicht klinischen Medizin. Sein Inhaber hat die im entsprechenden Weiterbildungsprogramm geforderte Weiterbildung absolviert und besondere Kenntnisse und Fertigkeiten im gewählten Fachgebiet erworben (Art. 12 Abs. 1 WBO-FMH).
2.4 Gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 11 Abs. 1 Weiterbildungsverordnung kann ein Arzt, der vor dem 1. Juni 2002 seinen Beruf in der Schweiz bereits selbständig ausgeübt hat, die Erteilung eines eidgenössischen Titels beantragen, sofern er bis zu diesem Zeitpunkt noch keinen Weiterbildungstitel nach Art. 9 Weiterbildungsverordnung (eidgenössisch anerkannter Weiterbildungstitel) erworben hat. Wer mindestens zwei Jahre eine an den Facharzttitel "Allgemeinmedizin" anrechenbare Weiterbildung absolviert und pro fehlendes Weiterbildungsjahr während zweier Jahre selbständig schwergewichtig in der Grundversorgung praktiziert hat, erhält den Facharzttitel "Allgemeinmedizin" ohne weitere Voraussetzungen (Art. 11 Abs. 4 Weiterbildungsverordnung). Allen antragsberechtigten Personen wird, sofern sie nicht einen Titel nach den Absätzen 4-6 erhalten, der Titel "praktische Ärztin" oder "praktischer Arzt" erteilt (Art. 11 Abs. 2 Weiterbildungsverordnung). Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Weiterbildungstitels nach den Absätzen 2-6 Weiterbildungsverordnung müssen bis spätestens 31. Dezember 2007 erfüllt sein (Art. 11 Abs. 7 Satz 1 Weiterbildungsverordnung).
3.
3.1 Die Eidgenössische Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung hat - für das Bundesgericht verbindlich - (Art. 105 Abs. 2 OG) - festgestellt, die anerkannten Weiterbildungsstätten seien in einer durch die FMH geführten, den Kandidaten zugänglichen und publizierten Liste aufgeführt. Weder das Institut A._____ noch die B._____ AG seien anerkannte Weiterbildungsstätten. Diese beiden Institutionen hätten auch nie ein Anerkennungsgesuch gestellt. Im Weiteren habe die Beschwerdeführerin vor Antritt ihrer Arbeitsstellen kein Gesuch um ausnahmsweise Zusicherung einer Anrechnung dieser Tätigkeiten an ihre Weiterbildung eingereicht.

Die Rekurskommission hat gestützt auf diesen Sachverhalt im Wesentlichen erwogen, aufgrund der gesetzlichen Regelung (Art. 19 lit. e FMPG) stehe fest, dass an die Weiterbildung grundsätzlich nur Tätigkeiten an schweizerischen Institutionen angerechnet werden könnten, welche von der FMH auf Gesuch hin in einem förmlichen Verfahren durch Verfügung anerkannt worden seien. Die ausnahmsweise Anrechnung von anderen Tätigkeiten an anderen Institutionen als Weiterbildung sei nur dann möglich, wenn vorgängig ein entsprechendes Gesuch gestellt worden sei, damit die angestrebte Weiterbildung auch tatsächlich organisiert und überwacht werden könne. Diese Regelung sei bundesrechtskonform und insbesondere verhältnismässig. Eine nachträgliche materielle Prüfung der Eignung des Institut A._____ und der B._____ AG als Weiterbildungsstätten bzw. der Tätigkeiten der Beschwerdeführerin an diesen Institutionen sei daher weder erforderlich noch zulässig; ihr könne die dort geleistete Arbeit nicht als Weiterbildung angerechnet werden.
3.2 Die Rekurskommission hat in ihren Erwägungen im Ergebnis die Auffassung ihrer Vorinstanzen (wonach der Beschwerdeführerin der anbegehrte Facharzttitel "Prävention und Gesundheitswesen" [eventuell "Allgemeinmedizin"]nicht erteilt werden könne) geschützt. Sie hat damit kein Bundesrecht verletzt: Der Einwand der Ermessensunterschreitung (vgl. zum Begriff Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2002, Rz. 470 ff.) ist nicht stichhaltig. Die Voraussetzungen für die Anerkennung einer Weiterbildung sind detailliert normiert (vgl. insbesondere Art. 28 - 37 WBO-FMH sowie Ziff. 2 WBP-FMH und Art. 7 ff. FMPG, vgl. auch oben E. 2) und lassen in den streitigen Punkten gerade keinen Raum für eine Ermessensbetätigung; die FMH ist auch an ihre eigenen Normen gebunden. Angesichts der klaren Regelung, wonach die Weiterbildung an "anerkannten Weiterbildungsstätten" zu absolvieren oder aber bei Tätigkeit in einer nicht anerkannten Institution vorgängig eine Ausnahmebewilligung einzuholen ist, war die Titelkommission entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht verpflichtet, zu prüfen, ob die Tätigkeiten bei den nicht anerkannten Institutionen Institut A._____ und B._____ AG geeignet gewesen wären, um die
Weiterbildungsziele für den Facharzttitel zu erreichen. Dass die Beschwerdeführerin die nicht angerechneten Tätigkeiten in den Jahren 1997 bis 2000 (also vor Inkrafttreten des revidierten FMPG [1. Juni 2002]bzw. des Weiterbildungsprogramms "Prävention und Gesundheitswesen" [1. Juli 2001]) geleistet hat, ändert nichts: Da sie vor dem 1. Juni 2002 den Arztberuf in der Schweiz nicht selbständig ausgeübt hat, kann sie betreffend die Erlangung der Facharzttitel "Prävention und Gesundheitswesen" bzw. "Allgemeinmedizin" aus den Übergangsbestimmungen von Art. 11 Weiterbildungsverordnung zum vornherein nichts zu ihren Gunsten ableiten.

Soweit gerügt wird, der angefochtene Entscheid verletze die verfassungsrechtliche Garantie der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), weil die Beschwerdeführerin in ihrer künftigen Berufsausübung unverhältnismässig eingeschränkt werde, ist die Beschwerde offensichtlich unbegründet. Die Beschwerdeführerin ist seit dem 22. Mai 2003 im Besitz des eidgenössischen Weiterbildungstitels "Praktische Ärztin" gemäss Anhang I Ziff. 3 Weiterbildungsverordnung, womit ihr die entsprechenden Betätigungsmöglichkeiten offen stehen. Im Übrigen folgt aus dem Gesagten, dass die zur Anwendung gelangte Regelung über den Erwerb von Facharzttiteln auf zulässigen Überlegungen beruht und zu keinen unverhältnismässigen Einschränkungen führt, weshalb von einem Verstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit nicht gesprochen werden kann.

4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung kann nicht entsprochen werden: Die finanzielle Bedürftigkeit der Gesuchstellerin ist aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit zwar wohl zu bejahen, doch konnte sie nicht ernsthaft mit einer Gutheissung ihrer Beschwerde rechnen, nachdem die Rechts- und Sachlage im vorinstanzlichen Urteil klar und überzeugend dargestellt worden ist. Die gestellten Rechtsbegehren erweisen sich vielmehr als aussichtslos (Art. 152 OG), was dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin, der mit der Materie vertraut ist, bewusst gewesen sein musste. Die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin ist bei der Bemessung der Gerichtsgebühr zu berücksichtigen (Art. 153a OG).

Die FMH hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz, da sie vorliegend öffentlichrechtliche Aufgaben wahrge-

nommen hat (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird abgewiesen.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 800.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien und der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung sowie dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 27. April 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: