

BGer 2C 336/2023 vom 25. Juli 2024

Bundesgericht, 2024-07-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_336_2023

FR: TF 2C 336/2023 du 25 juillet 2024

IT: TF 2C 336/2023 del 25 luglio 2024

Regeste

Verletzung von Berufspflichten | Grundrecht

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 149 II 476 E. 1; 149 II 462 E. 1.1).

E. 1.2

Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid in einer Materie des öffentlichen Rechts, der mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, 90 BGG). Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 83 BGG liegt nicht vor. Auf die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde ist - unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung - einzutreten.

E. 1.3

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet einzig das Urteil des Verwaltungsgerichts. Dieses ersetzt den bei ihm angefochtenen Entscheid des Regierungsrats und dem diesem zugrunde liegenden Entscheid des Departements Finanzen und Gesundheit. Diese Verwaltungsakte sind inhaltlich notwendigerweise mitangefochten, wenn der Sachentscheid der obersten kantonalen Instanz mit Beschwerde ans Bundesgericht weitergezogen wird (sog. Devolutiveffekt, BGE 136 II 539 E. 1.2; Urteile 2C_58/2023 vom 22. März 2024 E. 1.2; 9C_496/2023 vom 29. Februar 2024 E. 4.4 [zur Publikation vorgesehen]). Soweit der Beschwerdeführer auch die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrates vom 6. Dezember 2022 und einzelner Ziffern des Entscheids des Departements Finanzen und Gesundheit vom 23. September 2021 verlangt, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

E. 2.1

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 149 II 337 E. 2.2). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 149 I 248 E. 3.1 ; 149 I 105 E. 2.1).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Entsprechende Rügen unterstehen der qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht (vgl. vorstehend E. 2.1; BGE 149 II 337 E. 2.3). Dementsprechend genügt es nicht, dem Bundesgericht lediglich die eigene Auffassung zu unterbreiten, als ob diesem eine freie Sachverhaltsprüfung zukäme (Urteile 2C_330/2023 vom 2. April 2024 E. 2.2; 2C_499/2023 vom 24. Januar 2024 E. 3.1 mit Hinweisen). Auf ungenügend begründete Rügen oder allgemeine appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein (BGE 149 II 290 E. 3.2.4; 148 IV 356 E. 2.1). Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss rügen möchte, die Vorinstanz habe seine Teilzeittätigkeit im Hinblick auf das Verschulden bei der Höhe der Busse nicht gewürdigt, betrifft dies die rechtliche Würdigung und nicht den Sachverhalt (vgl. nachstehend E. 7). Die vom Beschwerdeführer ebenfalls als Sachverhaltsrüge erhobene Kritik an den SSO-Richtlinien im Kanton Glarus geht nicht über allgemeine appellatorische Kritik am System hinaus und weist keinerlei Bezug zum rechtserheblichen Sachverhalt auf. Auf die Rügen ist nicht näher einzugehen. Der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt bleibt damit verbindlich.

E. 3

Streitgegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob der Beschwerdeführer gegen die Berufspflichten für Zahnärzte verstossen hat, indem er weder Fortbildungen absolviert noch eine Berufshaftpflichtversicherung abgeschlossen haben soll, und die erteilte Busse von Fr. 5'000.-- und die damit verbundene Auflage, 100 Stunden Fortbildung bis 2026 nachzuholen, rechtmässig sind.

E. 4.1

Die Berufspflichten von Personen, die einen universitären Medizinalberuf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, sind bundesrechtlich in Art. 40 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (MedBG; SR 811.11) abschliessend geregelt (BGE 149 II 109 E. 7.3.1 ; 143 I 352 E. 3.3). Kantonale Bestimmungen zu diesen Berufspflichten sind mit dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts vereinbar (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV), soweit sie die Berufspflichten nach Art. 40 MedBG präzisieren oder konkretisieren. Sie dürfen diese jedoch nicht erweitern (BGE 149 II 109 E. 7.3.1 mit Hinweisen; Urteil 2C_95/2021 vom 27. August 2021 E. 5.3.2). Im Folgenden werden die Bestimmungen des kantonalen Rechts insoweit zitiert, als sie Art. 40 lit. b und h MedBG spezifizieren und in diesem Rahmen bei der Auslegung des Bundesrechts berücksichtigt werden. Die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts bleibt jedoch frei (vgl. vorstehend E. 2.1; BGE 149 II 107 E. 7.3.2).

E. 4.2

Personen, die den Beruf des Zahnarztes in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, sind von Gesetzes wegen unter anderem verpflichtet, ihre beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten durch lebenslange Fortbildung zu vertiefen, zu erweitern und zu verbessern (Art. 40 lit. b i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b MedBG). Die lebenslange Fortbildung soll die Aktualisierung des Wissens und der beruflichen Kompetenz gewährleisten (Art. 3 Abs. 4 MedBG). Sie knüpft an die in Art. 40 lit. a MedBG verankerte Sorgfaltspflicht an und trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die wissenschaftliche Forschung in der

Medizin stetig weiterentwickelt und immer neue Erkenntnisse und Methoden hinzukommen. Eine regelmässige Aktualisierung der Kenntnisse und Kompetenzen ist deshalb im Bereich der Medizinalberufe unerlässlich (Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.2 mit Hinweis). Analog zu Art. 40 lit. b MedBG ist gemäss Gesundheitsgesetz des Kantons Glarus jede Person mit einer Berufsausübungsbewilligung verpflichtet, ihre beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Interesse der Qualitätssicherung durch lebenslange Fortbildung zu vertiefen, zu erweitern und zu verbessern (Art. 31 Abs. 1 lit. c GesG/GL, VIII A/1/1).

E. 4.3

Weiter trifft Personen, die den Beruf des Zahnarztes in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, die Pflicht, für ausreichenden Versicherungsschutz zu sorgen. Gemäss Art. 40 lit. h MedBG schliessen sie eine Berufshaftpflichtversicherung nach Massgabe der Art und des Umfangs der Risiken, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind, ab oder weisen eine solche Versicherung auf, es sei denn, die Ausübung ihrer Tätigkeit unterliegt dem Staatshaftungsrecht. Gleichermassen sieht das Glarner Gesundheitsgesetz vor, dass sie über eine ausreichende Berufshaftpflichtversicherung zu verfügen haben, es sei denn, die Ausübung ihrer Tätigkeit unterliegt dem Staatshaftungsrecht (Art. 31 Abs. 1 lit. g GesG/GL).

E. 4.4

Art. 43 Abs. 1 MedBG sieht als Disziplinar massnahmen für die Verletzung der Berufspflichten eine Verwarnung (lit. a), einen Verweis (lit. b), eine Busse bis zu Fr. 20'000.-- (lit. c) und ein befristetes (lit. d) oder definitives (lit. e) Verbot der Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung vor. Die Art und Höhe der Sanktion hängt von der Schwere der Berufspflichtverletzung ab. Bei Verletzung der Pflicht zur lebenslangen Fortbildung kann die Aufsichtsbehörde eine Verwarnung, einen Verweis oder eine Busse bis zu Fr. 20'000.-- anordnen (Art. 43 Abs. 1 lit. a-c i.V.m. Abs. 2 MedBG; vgl. Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.2). Mit Blick auf den Vorrang des Bundesrechts kann eine Person, die ihren Medizinalberuf selbständig ausübt, nur mit den in Art. 43 MedBG abschliessend aufgeführten Massnahmen diszipliniert werden (vgl. BGE 143 I 352 E. 3.3). Hingegen kann der Kanton gemäss Art. 37 MedBG vorsehen, dass die Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung mit bestimmten Einschränkungen fachlicher, zeitlicher und räumlicher Art oder mit Auflagen verbunden wird, soweit sie sich aus Erlassen des Bundes ergeben oder dies für die Sicherung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung erforderlich ist (vgl. BGE 143 I 352 E. 3.2; Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.1).

E. 5

Der Beschwerdeführer bestreitet zunächst, dass die SSO-Normen auf ihn angewendet werden dürften. Er sei nicht Mitglied der SSO und sie hätten keine gesetzliche Grundlage, weshalb deren Anwendung gegen das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV verstosse.

E. 5.1

Die in Art. 40 MedBG verankerten Berufspflichten sind im Lichte der Standesregeln der Berufsorganisationen auszulegen. Die Pflicht zur Fortbildung wird im MedBG lediglich als Grundsatz festgelegt (Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.3 mit Hinweis auf die Botschaft zum MedBG). Die Standesregeln können - wie im Bereich der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte - die Berufspflichten von Personen, die einen Medizinalberuf

ausüben, präzisieren. Sie dürfen jedoch die in Art. 40 MedBG abschliessend aufgezählten Pflichten nicht ergänzen (BGE 149 II 109 E. 7.3.1; Urteil 2C_95/2021 vom 27. August 2021 E. 5.3.2; vorstehend E. 4.1). Die Regelungen der Schweizerischen Zahnärzte-Gesellschaft (SSO) und der Vereinigung der Kantonszahnärztinnen und Kantonszahnärzte der Schweiz (VKZS) dürfen zur Präzisierung der Fortbildungspflicht von Art. 40 lit. b MedBG herangezogen werden, da sie die Behandlungsqualität gewährleisten und damit einem öffentlichen Interesse dienen (Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 3.1).

E. 5.2

Dass die Vorinstanz die SSO-Normen für die Präzisierung der gesetzlichen Fortbildungspflicht anwendet, auch wenn der Beschwerdeführer nicht Mitglied der SSO ist, ist im Lichte der vorstehenden Rechtsprechung bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hält zu Recht fest, dass es keine gesetzgeberische Festschreibung der Einzelheiten der Fortbildungspflicht brauche, wenn die Grundlage der Fortbildungspflicht wie vorliegend in Art. 40 lit. b MedBG festgehalten ist. Die SSO-Normen seien keine Ausführungsbestimmungen, die vom Gesetzgeber zu erlassen wären, sondern blosser Auslegungshilfe zur Präzisierung der gesetzlich verankerten Fortbildungspflicht (angefochtener Entscheid E. 5.2).

E. 5.3

Die von der Vorinstanz angewendeten Fortbildungsrichtlinien bestimmen in Ausführung von Art. 15 des Tarifvertrags, dass pro Kalenderjahr grundsätzlich 80 Stunden Fortbildung zu leisten sind, wovon 30 Stunden als Selbststudium anerkannt werden können. Neben dem Selbststudium gelten wissenschaftliche und/oder praxisrelevante Programmteile von Veranstaltungen als Fortbildung. Die vermittelte Fortbildung muss dabei in einem direkten Zusammenhang mit der Berufsausübung stehen (Tarifvertrag und Fortbildungsrichtlinien abrufbar unter <https://www.sso.ch>; angefochtener Entscheid E. 5.1.2). Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer im Zeitraum von 2012 bis 2021 keinerlei Fortbildungen besucht, sondern Fortbildung nur im - nicht näher belegten - Selbststudium absolviert hat (angefochtener Entscheid E. 5.3.1). Der Beschwerdeführer hat indes weder den zeitlichen Umfang noch den Inhalt seines Selbststudiums belegt, sodass nicht überprüft werden kann, ob es sich beim behaupteten Studium der Fachliteratur um zahnmedizinisch relevante Fortbildungen handelt, welche als Fortbildungsstunden anerkannt werden könnten. Zudem stellt allein das Selbststudium eine zu einseitige Fortbildung dar, um für sich allein genommen als Fortbildungsmittel der Fortbildungspflicht gemäss Art. 40 lit. b MedBG zu genügen.

E. 5.4

Dass die Vorinstanz daher eine Verletzung der Fortbildungspflicht gemäss Art. 40 lit. b MedBG feststellt, ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

E. 6

Der Beschwerdeführer wendet sich in diesem Zusammenhang weiter gegen die angeordnete Nachholung der Fortbildungen. Diese habe keine gesetzliche Grundlage, stelle eine unzulässige Doppelbestrafung dar und sei unverhältnismässig, da er bereits AHV-Rentner sei und nur 20-30 Prozent arbeite. Aus diesen Gründen sei das "Nachsitzen" der versäumten Fortbildungen aufzuheben.

E. 6.1

Gemäss Art. 37 MedBG kann der Kanton vorsehen, dass die Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung mit Auflagen verbunden wird, soweit dies für die Sicherung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung erforderlich ist (vgl. vorstehend E. 4.4). Bei der Anordnung, 100 Fortbildungsstunden nachzuholen, handelt es sich um eine solche Auflage, indem die Gültigkeit der Bewilligung des Beschwerdeführers an die Erfüllung dieser Auflage geknüpft wird. Nachdem der Beschwerdeführer während fast 10 Jahren keinerlei Fortbildungen besucht hat, ist eine solche Auflage ohne Weiteres erforderlich, um die Qualität der medizinischen Versorgung durch den Beschwerdeführer sicherzustellen. Die Anordnung stützt sich somit auf eine genügende gesetzliche Grundlage, wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat (angefochtener Entscheid E. 5.3.3).

E. 6.2

Die Kombination von Disziplinar-massnahme gemäss Art. 43 MedBG und Auflage gemäss Art. 37 MedBG stellt entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers keine unzulässige Doppelbestrafung dar. Es handelt sich dabei um zwei voneinander unabhängige Verwaltungsmassnahmen, die unterschiedliche Zwecke verfolgen. Während mit der Busse ein bereits begangener Verstoss gegen die Berufsregeln retrospektiv geahnet wird, dient die Auflage dazu, zukünftige Verstösse zu verhindern und wirkt damit präventiv. Die Verbindung der Bewilligung mit einer Auflage wurde vom Gesetzgeber unabhängig von den ergriffenen Disziplinar-massnahmen vorbehalten (Urteile 2C_222/2019 vom 23. Juli 2019 E. 3.1; 2C_907/2018 vom 2. April 2019 E. 6.1 mit Hinweis auf die Botschaft zum MedBG). Die Verbindung von Auflage und Busse erweist sich somit als bundesrechtskonform. Zwecks klarer Differenzierung zwischen Disziplinar- und Verwaltungsmassnahme ist es zwar grundsätzlich angezeigt, die Beurteilung der Berufspflichtverletzung sowie der Auflagenerteilung je in einem separaten Entscheid vorzunehmen (Urteile 2C_387/2021 vom 4. November 2021 E. 4.3; 2C_95/2021 vom 27. August 2021 E. 3.2.3; 2C_539/2020 vom 28. Dezember 2020 E. 4.6). Da vorliegend jedoch in beiden Fällen das Departement Finanzen und Gesundheit zuständig ist (Art. 8 Abs. 3 lit. b und c GesG/GL), wirkt sich dies nicht auf den Ausgang des Verfahrens aus.

E. 6.3

Ferner ist unerheblich, ob der Beschwerdeführer AHV-Rente bezieht und in welchem Pensum er in eigener fachlicher Verantwortung als Zahnarzt tätig ist. Entscheidend ist, wie dies die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, dass der Beschwerdeführer noch als Zahnarzt tätig ist. Allein die Tatsache, dass er die bewilligungspflichtige Tätigkeit noch ausübt, genügt, um an die Bewilligung Auflagen zu knüpfen. Nachdem der Beschwerdeführer es zugegebenermassen während Jahren versäumte, sich fortzubilden, ist es für die Sicherung der medizinischen Versorgung sowohl geeignet als auch erforderlich, dass er sich neben der laufenden Fortbildung zusätzlich fortbildet, um allfällige Lücken nachhaltig zu füllen. Die Dauer von 100 Stunden, welche dem Umfang von zwei Jahren Fortbildung entspricht (vgl. vorstehend E. 5.3) ist dabei auch angemessen.

E. 6.4

Im Ergebnis geht auch die zweite Rüge ins Leere und die Auflage, 100 Fortbildungsstunden bis 2026 nachzuweisen, erweist sich als bundesrechtskonform.

E. 7

Der Beschwerdeführer rügt schliesslich sinngemäss, die Vorinstanz habe bei der Festsetzung der Höhe der Busse zu Unrecht nicht berücksichtigt, dass er nur 20-30 Prozent arbeite, weshalb ihn im Hinblick auf die eingestandene Verletzung der Versicherungspflicht gemäss Art. 40 lit. h MedBG nur ein sehr geringes Verschulden treffe. Die Busse sei daher zu reduzieren.

E. 7.1

Liegt eine Berufspflichtverletzung vor, kann die Aufsichtsbehörde eine Disziplinar-massnahme anordnen (Art. 43 MedBG). Die Bemessung der Massnahme richtet sich nach der Schwere des Verstosses unter Berücksichtigung der Zahl der Verstösse, dem Mass des Verschuldens sowie dem beruflichen Vorleben der Medizinalperson (Urteil 2C_222/2019 vom 23. Juli 2019 E. 3.1).

E. 7.2

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass er vom 1. Januar 2013 bis zum 15. Mai 2017 über keine Berufshaftpflichtversicherung verfügte und damit seine Berufspflicht gemäss Art. 40 lit. h MedBG verletzt hat. Die Vorinstanz hielt fest, dass in einem Haftungsfall ein Patient die entstandenen Kosten mangels Versicherungsdeckung des Beschwerdeführers möglicherweise selbst zu tragen hätte. Dies bewirke, dass die Patientensicherheit nicht ausreichend gewährleistet sei. Das Verschulden des Beschwerdeführers wiege daher nicht mehr leicht (angefochtener Entscheid E. 6).

E. 7.3

Zwar mag die Teilzeittätigkeit die Anzahl der behandelten Patienten reduzieren, sie reduziert aber nicht das Risiko, dass ein Schadensfall eintritt. Dafür genügt die falsche Behandlung allein eines Patienten. Dass der Beschwerdeführer wenn überhaupt nur Fehler gemacht hätte, die er mit seinem Privatvermögen hätte decken können, ist reine Hypothese und überwälzt das Ausfallrisiko unzulässigerweise auf den Patienten. Das Schadensrisiko, dass der Beschwerdeführer als 70-80 Prozent reduziert ansieht, ist massgeblich für die Art und den Umfang der Versicherungsdeckung, wie dies Art. 40 lit. h MedBG auch vorsieht, nicht aber für die Tatsache der Versicherungsdeckung. Dass der Beschwerdeführer nur teilzeitlich tätig war, hatte folglich keinen Einfluss auf die Schadenshöhe. Die Vorinstanz musste dies somit nicht als verschuldensmindernd berücksichtigen.

E. 7.4

Nachdem der Beschwerdeführer während Jahren gegen zwei seiner Berufspflichten versties, sein Verschulden nicht mehr leicht war, er aber über langjährige Berufserfahrung verfügt, bis dahin disziplinarisch nicht in Erscheinung trat und gegenüber seinen Kindern finanzielle Unterstützungspflichten hat, erweist sich die ausgesprochene Busse von Fr. 5'000.-- als dem Verschulden und den persönlichen Verhältnissen angemessen. Die Vorinstanz hat diese daher zu Recht bestätigt.

E. 8.1

Die Beschwerde erweist sich unter allen Aspekten als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs.1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art.

68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.