

BGer 2C 910/2022 vom 8. Januar 2024

Bundesgericht, 2024-01-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_910_2022

FR: TF 2C 910/2022 du 8 janvier 2024

IT: TF 2C 910/2022 del 8 gennaio 2024

Regeste

Vorsorgliches Berufsausübungsverbot und Berufsausübungsbewilligung, Medizinalberufe | Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit (Art. 29 Abs. 1 BGG) und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 268 E. 1).

E. 1.1

Die Beschwerde ist zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG). Gegen Zwischenentscheide, die weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, ist die Beschwerde grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 BGG zulässig (BGE 135 II 30 E. 1.3). Im vorliegenden Fall ist strittig, inwieweit der angefochtene Entscheid als Endentscheid (Art. 90 BGG) oder als Zwischenentscheid (Art. 93 BGG) zu qualifizieren ist. Soweit sich der Entscheid auf die am 27. Januar 2021 verfügten vorsorglichen Massnahmen bezieht, gehen sowohl die Vorinstanz als auch der Beschwerdeführer davon aus, dass es sich um einen Zwischenentscheid handelt. Soweit er sich auf die am 2. März 2021 verfügte Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung bezieht, macht der Beschwerdeführer geltend, dass es sich entgegen der Qualifikation durch die Vorinstanz nicht um einen Zwischenentscheid, sondern um einen Endentscheid handle. Die rechtliche Qualifikation des angefochtenen Urteils als End- oder Zwischenentscheid ist für die beiden Teile (vorsorgliche Massnahmen und Nichterneuerung der Bewilligung) im Folgenden einzeln zu prüfen.

E. 1.2.1

Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses unter dem Gesichtspunkt der Art. 90 ff. BGG ist nicht dessen formelle Bezeichnung entscheidend, sondern sein materieller Inhalt (BGE 139 V 42 E. 2.3; 136 V 131 E. 1.1.2; 135 II 30 E. 1.3.1). Endentscheide sind Entscheide, mit denen ein Verfahren in der Hauptsache aus prozessualen oder materiellen Gründen beendet wird (BGE 146 I 36 E. 2.2). Vor- und Zwischenentscheide sind demgegenüber Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen (Art. 90 BGG e contrario), sondern bloss eine formell- oder materiellrechtliche Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung regeln, mithin einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen. Zwischenentscheide sind akzessorisch zu einem Hauptverfahren. Sie können nur vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer desselben Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein solches eingeleitet wird. Sie fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin. Eine Anordnung, die der (wenn

auch befristeten, vorläufigen oder vorübergehenden) Regelung eines Rechtsverhältnisses dient, aber nicht im Hinblick auf ein Hauptverfahren, sondern in einem selbstständigen Verfahren ergeht oder ergehen kann, ist demgegenüber ein Endentscheid (BGE 139 V 42 E. 2.3). Rechtsmittelentscheide über Zwischenentscheide von unteren Instanzen sind in der Regel ihrerseits Zwischenentscheide (BGE 139 V 600 E. 2.1; Urteil 4A_366/2023 vom 1. September 2023 E. 2).

E. 1.2.2

Die am 27. Januar 2021 durch den Beschwerdegegner verfügten vorsorglichen Massnahmen wurden explizit für die Dauer des Disziplinarverfahrens angeordnet. Sie stützen sich auf Art. 43 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (MedBG; SR 811.11) . Nach dieser Bestimmung kann die Aufsichtsbehörde die Bewilligung zur Berufsausübung während des Disziplinarverfahrens einschränken, mit Auflagen versehen oder entziehen. Damit sind die verfügten Massnahmen akzessorisch zum Disziplinarverfahren als Hauptverfahren und sie haben nur während der Dauer dieses Hauptverfahrens bestand. Folglich ist die Verfügung vom 27. Januar 2021 ein Zwischenentscheid. Ebenso sind der Rekursentscheid der Gesundheitsdirektion und das hier angefochtene Urteil der Vorinstanz als Zwischenentscheide zu qualifizieren, soweit sie sich auf diese vorsorglichen Massnahmen beziehen.

E. 1.2.3

In Bezug auf die vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung beruft sich der Beschwerdeführer zum einen auf das Dispositiv der Verfügung vom 2. März 2021. Dessen Wortlaut und tatsächlicher Bedeutungsgehalt seien klar und könnten nur als - vorübergehende - Nichterneuerung der Bewilligung und damit als Endentscheid verstanden werden. Zum anderen macht er geltend, dass der Beschwerdegegner mit Schreiben vom 11. Mai 2021 und damit nach Erhebung des Rekurses gegen die fragliche Verfügung bei der Gesundheitsdirektion die Sistierung des Verfahrens um Erneuerung der Bewilligung beantragt habe. Damit könne der Beschwerdegegner das Verfahren nicht bereits mit der Verfügung vom 2. März 2021 selbst sistiert haben. Diese Verfügung könne deshalb nur als Abweisung des Erneuerungsgesuchs und damit als Endentscheid verstanden werden. Die vorinstanzliche Qualifizierung der Nichterneuerung als Sistierung rügt der Beschwerdeführer als willkürlich. Auf die Rüge der Willkür ist an dieser Stelle noch nicht einzugehen, weil sie sich speziell auf die Qualifizierung der Nichterneuerung als Sistierung und nicht auf deren allgemeinere Qualifizierung als Zwischenentscheid bezieht. Was das Schreiben des Beschwerdegegners vom 11. Mai 2021 betrifft, ist nicht ersichtlich, inwiefern dieses gegen eine Qualifizierung der Verfügung vom 2. März 2021 als Zwischenentscheid sprechen soll, zumal es sich auf das Rekursverfahren vor der Gesundheitsdirektion bezieht und damit auf ein anderes Verfahren als jenes, in dem der Beschwerdegegner die Verfügung vom 2. März 2021 erlassen hat. Zu prüfen bleibt, ob diese Verfügung aufgrund ihres Inhalts als Zwischen- oder als Endentscheid zu qualifizieren ist. Das Dispositiv der fraglichen Anordnung lautet: "Die am 3. März 2021 ablaufende Berufsausübungsbewilligung von A._____ wird für die Dauer des am 27. Januar 2021 verfügten provisorischen Berufsausübungsverbots nicht erneuert." Das Bundesgericht hat einzig das Urteil der Vorinstanz zu überprüfen, das die ihm vorausgegangenen Entscheide der unteren Instanzen und damit auch die hier strittige Verfügung ersetzt hat (sog. Devolutiveffekt; vgl. BGE 136 II 539 E. 1.2). Die Vorinstanz

hat die vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung als Sistierung qualifiziert. Eine Sistierung ist nach der Rechtsprechung ein Zwischenentscheid (BGE 138 IV 258 E. 1.1; 138 III 190 E. 6; 122 II 11 E. 1c). Im Übrigen ergibt sich auch aus dem Wortlaut der Verfügung selbst, dass sie einen Zwischenentscheid darstellt. Denn mit der expliziten Bezugnahme auf die "Dauer" des provisorischen Berufsausübungsverbots wird klar ausgedrückt, dass der negative Entscheid über das Erneuerungsgesuch nicht endgültig getroffen wurde, sondern nur für die besagte Dauer, womit die endgültige Entscheidung für die Zeit nach Ablauf dieser Dauer vorbehalten wurde. Die Verfügung vom 2. März 2021 ist somit ein Zwischenentscheid und damit ebenso das sich darauf beziehende Urteil der Vorinstanz.

E. 1.3.1

Gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen Zwischenentscheide nur zulässig, wenn diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Die Variante von lit. b fällt von vornherein ausser Betracht, wenn - wie im vorliegenden Fall - ein Zwischenentscheid über vorsorgliche Massnahmen zu beurteilen ist, die nur für die Dauer des Hauptverfahrens Bestand haben (Urteil 1C_648/2022 vom 10. Mai 2023 E. 1.2.1, zur Publikation vorgesehen; BGE 137 III 589 E. 1.2.3). Der nach lit. a erforderliche nicht wieder gutzumachende Nachteil muss rechtlicher Natur sein, was voraussetzt, dass er sich auch mit einem späteren günstigen Endentscheid nicht oder nicht gänzlich beseitigen lässt (BGE 147 III 159 E. 4.1).

E. 1.3.2

Sowohl das vorsorgliche Berufsausübungsverbot und die gleichzeitig verfügten weiteren vorsorglichen Massnahmen als auch die vorläufige Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung schränken den Beschwerdeführer während der Dauer des Disziplinarverfahrens in seiner Berufsausübung ein. Das Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) ist erfüllt, da diese berufliche Einschränkung für den Beschwerdeführer einen rechtlichen Nachteil darstellt und bei einem für ihn günstigen Ausgang des Verfahrens später nicht rückgängig gemacht werden könnte (vgl. Urteile 2C_178/2020 vom 19. Juni 2020 E. 1.1; 2C_177/2015 vom 25. April 2015 E. 1; 2C_584/2010 vom 12. August 2010 E. 1.1).

E. 1.4

Die übrigen Eintretensvoraussetzungen sind erfüllt: Angefochten ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG), eine Ausnahme nach Art. 83 BGG liegt nicht vor und der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die form- und fristgerecht (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen kann nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (Art. 98 BGG). Bei den im angefochtenen Entscheid geregelten Anordnungen, d.h. sowohl beim vorsorglichen Berufsausübungsverbot und den gleichzeitig verfügten weiteren Massnahmen (Werbeverbot, Sistierung der Assistenzbewilligung etc.) als auch bei der vorläufigen

Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung, handelt es sich um vorsorgliche Massnahmen im Sinne von Art. 98 BGG (vgl. BGE 137 III 193 E. 1.2; 137 III 261 E. 1.3). Die zulässigen Beschwerdegründe sind somit auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte beschränkt.

E. 2.2

Die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Dazu ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 145 I 121 E. 2.1).

E. 2.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), soweit diese Feststellung nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Ein solcher Mangel ist in der Beschwerde explizit vorzubringen und detailliert zu begründen (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 146 IV 88 E. 1.3.1; 144 V 50 E. 4.2).

E. 3.1

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und macht dabei geltend, dieser Anspruch beziehe sich nicht nur auf Endentscheide, sondern auch auf grundlegende prozessleitende Verfügungen wie insbesondere Entscheide über vorsorgliche Massnahmen. Er begründet seine Rüge damit, dass in den Verfahrensakten Gesprächsnotizen (aus diversen Gesprächen mit Patientinnen) fehlten, welche der Beschwerdegegner in seinen Rechtsschriften zitiere. Dabei handle es sich um verfahrensbezogene Aktenstücke, die schlichtweg nicht vorhanden bzw. ihm zumindest nicht zur Einsicht vorgelegt worden seien. Damit sei der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt und eine Heilung sei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht erfolgt. Eine Heilung sei auch nicht möglich, da die verweigerte Erneuerung der Berufsausübungsbewilligung entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht eine verfahrensleitende Verfügung, sondern ein Endentscheid sei. Die Vorinstanz hat dazu im angefochtenen Entscheid ausgeführt, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs stehe vorliegend im Raum, weil davon auszugehen sei, dass die geführten Patientengespräche Grundlage des zu fällenden Entscheids zu bilden vermöchten, und sich in den Akten keine entsprechenden Gesprächsnotizen befänden bzw. dem Beschwerdeführer davon keine Kenntnis gegeben worden sei. Dies führe jedoch nicht zu einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung, da noch kein Endentscheid gefällt worden sei und die Gewährung des rechtlichen Gehörs demnach noch im laufenden Verfahren erfolgen könne.

E. 3.2

Die vorläufige Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kein Endentscheid, sondern ein Zwischenentscheid; dasselbe gilt für die übrigen Teile des angefochtenen Entscheids (vorne E. 1.2.2 und 1.2.3). Da der Beschwerdeführer aber geltend macht, dass sich der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht nur auf Endentscheide erstreckt, ist davon auszugehen, dass er die Rüge unabhängig von der Qualifikation des vorinstanzlichen Entscheids als End- oder Zwischenentscheid erhebt.

E. 3.3.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst als Mitwirkungsrecht unter anderem das Recht auf Einsicht in die Akten. Dieses Recht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob aus Sicht der verfügenden Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 144 II 427 E. 3.1 und 3.1.1). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt grundsätzlich auch bei Entscheiden über vorsorgliche Massnahmen (BGE 139 I 189 E. 3.1; vgl. 134 I 83 E. 4.1). Er hat dort jedoch nicht dieselbe Tragweite wie bei Endentscheiden, da vorsorgliche Massnahmen naturgemäss dringlich und gestützt auf eine bloss summarische Sachverhaltsprüfung zu erlassen sind und zudem jederzeit abgeändert werden können (BGE 139 I 189 E. 3.3; Urteile 5A_196/2023 vom 6. April 2023 E. 4.2.2; 2C_246/2020 vom 18. Mai 2020 E. 5.1; 4D_27/2014 vom 26. August 2014 E. 4.2.2).

E. 3.3.2

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, womit seine Verletzung grundsätzlich ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt (BGE 148 IV 22 E. 5.5.2). Unter Umständen kann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs jedoch nachträglich geheilt werden, wenn die Beschwerdeinstanz die zu beurteilenden Sach- und Rechtsfragen mit uneingeschränkter Kognition überprüfen kann (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3 ; 145 I 167 E. 4.4). Dies ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs möglich, wenn die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu einer unnötigen Verzögerung führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht vereinbar wäre (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 142 II 2018 E. 2.8.1). Aber auch ohne Heilung der Gehörsverletzung kann zur Verhinderung eines formalistischen Leerlaufs von einer Rückweisung der Sache an die Vor- oder Unterinstanz abgesehen werden, wenn an der Rückweisung kein schützenswertes Interesse besteht (Urteile 8C_395/2022 vom 24. Januar 2023 E. 6.2.1; 1C_320/2019 vom 23. April 2020 E. 2.4; 4A_27/2018 vom 3. Januar 2019 E. 3.2.4).

E. 3.3.3

Im vorliegenden Fall deuten die vorinstanzlichen Erwägungen insofern auf eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts hin, als die besagten Patientengespräche zumindest potenziell in die Entscheidungsfindung des Beschwerdegegners eingeflossen sind, ohne dass der Beschwerdeführer vor dem Entscheid Einsicht in Protokolle oder Notizen zu diesen Gesprächen erhalten hat. Ob das Akteneinsichtsrecht angesichts seiner beschränkten Tragweite im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen effektiv verletzt wurde, kann aber offenbleiben. Denn der Beschwerdeführer hat jedenfalls kein schützenswertes Interesse an der Rückweisung der Sache: Ein solches Interesse würde voraussetzen, dass eine Neubeurteilung durch die Vor- oder die Unterinstanz im Anschluss an die Einsicht- und Stellungnahme des Beschwerdeführers zu einem anderen, für ihn günstigeren Verfahrensausgang führen könnte. Dazu müsste erwartet werden können, dass die Neubeurteilung eine wesentliche Änderung des in der Sache rechtserheblichen Sachverhalts ergeben würde. In der Sache geht es dabei um die Frage, ob der Beschwerdeführer aufgrund einer vorläufigen Beurteilung die für eine Berufsausübungsbewilligung erforderlichen Voraussetzungen der Vertrauenswürdigkeit und der Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung (Art. 36 Abs. 1 lit. d MedBG) erfüllt. Der vorinstanzlichen

Urteilsbegründung ist zu entnehmen, dass sich die Feststellung der Tatsachen, die gegen die Vertrauenswürdigkeit und die einwandfreie Berufsausübung des Beschwerdeführers sprechen (Indizien u.a. in Bezug auf mangelhafte Patientenaufklärung und -dokumentation, konzeptlose Behandlungen, unzulässige Blutentnahmen) in erster Linie auf Berichte von Bezirkszahnärzten und auf die Einsichtnahme in 14 Patientendossiers stützt. Patientengespräche werden in diesem Zusammenhang nicht genannt. Es werden somit genügend Beweismittel aufgeführt, auf die sich die Feststellungen plausiblerweise stützen lassen, ohne dass dafür zusätzlich Patientengespräche erforderlich wären. Deshalb ist nicht zu erwarten, dass eine Einsichtnahme in die Gesprächsnotizen bzw. die darauf beruhende Stellungnahme des Beschwerdeführers geeignet wäre, das Beweisergebnis entscheidungswesentlich zu ändern. Die Rückweisung würde unter diesen Umständen auf einen formalistischen Leerlauf hinauslaufen. Damit fehlt dem Beschwerdeführer jedenfalls ein schutzwürdiges Interesse an der Rückweisung der Sache, weshalb von einer solchen auch im Falle einer Verletzung des Akteneinsichtsrechts abzusehen wäre.

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Anspruchs auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV) und der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) mit der Begründung, die Vorinstanz sei auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit sie die am 27. Januar 2021 vom Beschwerdegegner verfügten vorsorglichen Massnahmen betrifft, zu Unrecht faktisch nicht eingetreten bzw. habe sie zu Unrecht materiell nicht behandelt. Die vorinstanzliche Begründung dieses faktischen Nichteintretens, wonach dem Beschwerdeführer das erforderliche Rechtsschutzinteresse gefehlt habe, sei willkürlich.

E. 4.1.1

Art. 29 Abs. 1 BV gewährt jeder Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Darin enthalten ist das Verbot der formellen Rechtsverweigerung. Eine Behörde, die auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt bzw. diese nicht oder nicht vollständig materiell behandelt, obwohl sie - weil die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind - dazu verpflichtet wäre, begeht eine formelle Rechtsverweigerung und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 144 II 184 E. 3.1; Urteile 2C_1060/2022 vom 18. Oktober 2023 E. 3.3.1 und 6B_1408/2022 vom 17. Februar 2023 E. 4.5.2).

E. 4.1.2

Nach Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Die Rechtsweggarantie vermittelt damit bei Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit einen individualrechtlichen Anspruch auf Beurteilung durch ein Gericht mit voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle (BGE 148 I 104 E. 4.1). Sie gibt indes keinen Anspruch darauf, dass jedermann jedes staatliche Handeln ungeachtet prozessualer Vorschriften auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen lassen kann (BGE 139 II 185 E. 12.4). Der von Art. 29a BV garantierte Rechtsweg besteht nur im Rahmen der jeweils geltenden Verfahrensordnung und verbietet es nicht, das Eintreten auf ein Gesuch, ein Rechtsmittel oder eine Klage von den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen abhängig zu machen. Insbesondere ist es zulässig, einen Entscheid an das Vorliegen eines praktischen und aktuellen Rechtsschutzinteresses zu knüpfen (Urteile 2C_1060/2022 vom 18. Oktober 2023 E. 3.3.3 und 2C_95/2021 vom 27. August 2021 E. 4.2).

E. 4.1.3

Ob das Verbot der Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) und die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) verletzt worden sind, hängt demnach davon ab, ob die kantonale Beschwerdeinstanz nach den geltenden Sachurteilsvoraussetzungen die Beschwerde zu Recht oder zu Unrecht materiell nicht behandelt hat (vgl. Urteil 2C_1060/2022 vom 18. Oktober 2023 E. 3.4).

E. 4.2

Willkür (Art. 9 BV) in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 III 95 E. 4.1).

E. 4.3

Die Vorinstanz hat die materielle Nichtbehandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Bezug auf die am 27. Januar 2021 vom Beschwerdegegner verfügten vorsorglichen Massnahmen damit begründet, dass dem Beschwerdeführer diesbezüglich das Rechtsschutzinteresse fehle. Bei dem auf den Kanton Zürich beschränkten vorsorglich ausgesprochenen Berufsausübungsverbot handle es sich um eine Einschränkung der ansonsten landesweit gültigen Berufsausübungsbewilligung während des Disziplinarverfahrens, die sich auf Art. 43 Abs. 4 MedBG stütze. Damit gehe dieses Berufsausübungsverbot in seinen tatsächlichen Wirkungen nicht über den Entzug oder die Nichtwiedererteilung der Bewilligung hinaus. Da der Beschwerdeführer seit dem Ablauf der bis am 3. März 2021 befristeten Bewilligung ohnehin nicht mehr in eigener fachlicher Verantwortung im Kanton Zürich als Zahnarzt tätig sein dürfe, sei das vorsorglich angeordnete Berufsausübungsverbot seither faktisch wirkungslos. Eine Erneuerung der Bewilligung käme nur in Betracht, wenn der Beschwerdeführer vertrauenswürdig wäre und Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten würde (Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG), wobei dann auch das vorsorgliche Berufsausübungsverbot dahinfallen müsste. Dementsprechend fehle ihm ein praktisches Rechtsschutzinteresse an der Überprüfung dieses vorsorglichen Berufsausübungsverbotes. Dasselbe gelte für die gleichzeitig verfügten weiteren vorsorglichen Massnahmen. Deshalb hätte die Gesundheitsdirektion den Rekurs, soweit er die am 27. Januar 2021 verfügten Massnahmen betraf, als gegenstandslos geworden abzuschreiben gehabt, anstatt ihn materiell zu beurteilen. Da sie aber trotz Fehlens einer Prozessvoraussetzung materiell entschieden habe, sei die Beschwerde durch das Verwaltungsgericht abzuweisen.

E. 4.4

Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, die Vorinstanz führe einerseits aus, das vorsorgliche Berufsausübungsverbot entfalte faktisch keine Wirkung, andererseits spreche sie ihm wegen diesem Verbot seine für die Erneuerung der Bewilligung notwendige Vertrauenswürdigkeit ab. Daraus gehe hervor, dass das vorsorgliche Berufsausübungsverbot sehr wohl Wirkung zeitige, zumal offenbar allein dessen Bestand Grundlage der Nichterneuerung der Bewilligung sein solle. Eine solche zirkelschlussartige Begründung sei unsachlich, willkürlich und widerspreche den Grundsätzen eines fairen

Verfahrens. Die willkürlich begründete Verweigerung einer materiellen Behandlung verwehre ihm strukturell den Zugang zum Recht und die Möglichkeit, sich gegen das Berufsausübungsverbot bzw. den Vorwurf der fehlenden Vertrauenswürdigkeit zur Wehr zu setzen. Damit liege eine formelle Rechtsverweigerung und eine Verletzung der Rechtsweggarantie vor.

E. 4.5

Zu beurteilen ist, ob die Vorinstanz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Bezug auf die am 27. Januar 2021 vom Beschwerdegegner verfügten vorsorglichen Massnahmen zu Recht wegen Fehlens eines Rechtsschutzinteresses des Beschwerdeführers materiell nicht behandelt hat.

E. 4.5.1

Als Folge des im Beschwerdeverfahren geltenden Devolutiveffekts hat das Urteil der Vorinstanz den bei ihm angefochtenen Rekursentscheid der Gesundheitsdirektion und die diesem zugrunde liegenden Verfügungen des Beschwerdegegners ersetzt (vorne E. 1.2.3; vgl. BGE 136 II 539 E. 1.2). Dies gilt auch für die Urteilsbegründung. Zu überprüfen ist deshalb nur die Urteilsbegründung der Vorinstanz und nicht auch jene des Beschwerdegegners oder jene der Gesundheitsdirektion.

E. 4.5.2

Nicht als willkürlich gerügt und nicht willkürlich sind die Erwägungen der Vorinstanz, dass die materielle Beurteilung eines Rechtsmittels ein praktisches Rechtsschutzinteresse voraussetzt, dass das praktische Interesse an der Aufhebung oder Änderung einer Verfügung fehlt, wenn die Wirkungen dieser Verfügung dahingefallen sind, und dass das vorsorgliche Berufsausübungsverbot sowie die weiteren am 27. Januar 2021 verfügten Massnahmen als Einschränkung der damals noch gültigen Berufsausübungsbewilligung nach Art. 43 Abs. 4 MedBG zu qualifizieren sind. Da die Einschränkung einer Bewilligung nicht länger wirken kann als die Bewilligung selbst, ist die Vorinstanz aufgrund dieser Qualifizierung folgerichtig zum Schluss gekommen, dass die am 27. Januar 2021 verfügten Massnahmen mit dem Ablauf der Bewilligung am 3. März 2021 wirkungslos geworden sind. Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers hat die Vorinstanz die am 2. März 2021 vom Beschwerdegegner verfügte vorsorgliche Nichterneuerung der Bewilligung bzw. Sistierung des Bewilligungsverfahrens nicht wegen dem Bestehen eines vorsorglichen Berufsausübungsverbots für rechtmässig befunden, sondern wegen dem mutmasslichen Ausgang des Disziplinarverfahrens. Es trifft dementsprechend auch nicht zu, dass dem Beschwerdeführer die Möglichkeit verwehrt wurde, sich gegen den Vorwurf der fehlenden Vertrauenswürdigkeit zur Wehr zu setzen. Die Vorinstanz hat sich damit auseinandergesetzt. Sie hat summarisch geprüft, ob die gegen den Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe nach dem Stand der Akten stichhaltig waren, und erwogen, dass ein disziplinarisches Berufsausübungsverbot nach Art. 43 Abs. 1 lit. d oder lit. e MedBG, das am Ende des Verfahrens angeordnet werden könnte, einer Erneuerung der Berufsausübungsbewilligung entgegenstehen würde. Deshalb sei es gerechtfertigt, das Verfahren um die Bewilligungserneuerung bis zum Abschluss des Disziplinarverfahrens zu sistieren. Diese Begründung steht nicht im Widerspruch zur Annahme, dass das vorsorgliche Berufsausübungsverbot nach dem Ablauf der Bewilligung am 3. März 2021 wirkungslos geworden ist. Deshalb ist die Begründung der Vorinstanz auch nicht zirkelschlussartig.

E. 4.5.3

Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, bezieht sich offenbar auf die Verfügung des Beschwerdegegners vom 2. März 2021, welche die Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung an die Dauer des am 27. Januar 2021 verfügten provisorischen Berufsausübungsverbots knüpft. Am Urteil der Vorinstanz, das diese Verfügung ersetzt hat, vermag er damit nichts Willkürliches aufzuzeigen. Damit trifft es auch nicht zu, dass die Vorinstanz sein Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung oder Änderung des Rekursentscheids, soweit er die am 27. Januar 2021 verfügten vorsorglichen Massnahmen betrifft, zu Unrecht verneint hat. Dass die Vorinstanz diesbezüglich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht materiell beurteilt hat, verletzt somit kein Verfassungsrecht.

E. 4.6

Da die Vorinstanz das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers willkürfrei verneint und die Beschwerde in Bezug auf die am 27. Januar 2021 verfügten vorsorglichen Massnahmen zu Recht nicht materiell beurteilt hat, liegt keine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 29a BV vor.

E. 5

In Bezug auf die vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) durch die Qualifizierung dieser Nichterneuerung als Sistierung. Weiter beanstandet er, dass die Vorinstanz die Rechtmässigkeit dieser Nichterneuerung gestützt auf eine bloss summarische und nicht auf eine umfassende Sachverhaltsabklärung beurteilt hat. Zudem sei die gewählte Vorgehensweise, das Disziplinarverfahren als Leitverfahren zu behandeln und bis zu dessen Abschluss das Bewilligungsverfahren zu sistieren, unsachlich und rechtsverletzend.

E. 5.1

Zur Qualifizierung als Sistierung ist vorab darauf hinzuweisen, dass diese nicht, wie der Beschwerdeführer zum Teil geltend macht, die Feststellung des Sachverhalts betrifft, sondern die rechtliche Würdigung der Anordnung, mit welcher der Beschwerdegegner die Bewilligung vorsorglich nicht erneuert hat. Der Beschwerdeführer begründet seine Rüge hauptsächlich damit, dass diese Anordnung aufgrund ihres klaren Wortlauts nur als - vorübergehende - Nichterneuerung der Bewilligung, d.h. als Abweisung des Erneuerungsgesuchs, und damit nicht als Sistierung des Bewilligungsverfahrens verstanden werden könne. Zudem verweist er auf das bereits erwähnte Schreiben des Beschwerdegegners vom 11. Mai 2021, mit dem dieser der Rekursinstanz die Sistierung des Verfahrens erst beantragt habe, womit er es nicht bereits mit seiner Verfügung vom 2. März 2021 selbst sistiert haben könne. Wie bereits ausgeführt wurde, bezieht sich das Schreiben vom 11. Mai 2021 auf das Rekursverfahren vor der Gesundheitsdirektion und nicht auf das Bewilligungsverfahren vor dem Beschwerdegegner. Ausserdem ist im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren aufgrund des Devolutiveffekts nicht die rechtliche Qualifizierung der fraglichen Anordnung durch den Beschwerdegegner oder die Gesundheitsdirektion zu beurteilen, sondern die rechtliche Qualifizierung dieser Anordnung durch die Vorinstanz. Inwiefern die vorinstanzliche Qualifizierung unhaltbar sein sollte, legt der Beschwerdeführer nicht weiter dar und ist auch nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sich aus dem Wortlaut der Verfügung nicht, dass die Bewilligung - im Sinne einer Abweisung

des Gesuchs - endgültig nicht erneuert wurde, wenn sie "für die Dauer des am 27. Januar 2021 verfügten provisorischen Berufsausübungsverbots nicht erneuert" wurde (vorne E. 1.2.3). Vielmehr wurde damit die endgültige Beurteilung des Gesuchs zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten. Es ist jedenfalls nicht willkürlich, dies im praktischen Ergebnis als Sistierung einzuordnen.

E. 5.2

Im Zusammenhang mit den weiteren Beanstandungen legt der Beschwerdeführer nicht dar, welche verfassungsmässige Norm die Vorinstanz inwiefern verletzt haben soll, indem sie die Rechtmässigkeit der vorsorglichen Nichterneuerung gestützt auf einen bloss summarisch abgeklärten Sachverhalt beurteilt hat. Ebensowenig legt er dar, inwiefern die Vorgehensweise, das Disziplinarverfahren als Leitverfahren zu behandeln und das Bewilligungsverfahren bis zu dessen Abschluss zu sistieren, Verfassungsrecht verletzen soll. Er kommt damit seiner Rüge- und Begründungspflicht nach Art. 106 Abs. 2 BGG nicht nach, weshalb auf das Vorbringen nicht einzugehen ist.

E. 6

Der Beschwerdeführer rügt, die Sistierung des Bewilligungsverfahrens verletze das Beschleunigungsgebot, d.h. den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist nach Art. 29 Abs. 1 BV. Die Rüge bezieht sich auf die Dauer des Verfahrens um Erneuerung der Berufsausübungsbewilligung. Sollte der Beschwerdeführer der Auffassung sein, dass das Disziplinarverfahren zu lange dauert, so ist es an ihm, dies im Rahmen des Disziplinarverfahrens geltend zu machen.

E. 6.1

Der in Art. 29 Abs. 1 BV garantierte Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist verbietet jede ungerechtfertigte Verzögerung eines Entscheids. Der Anspruch wird verletzt, wenn ein Entscheid nicht binnen einer Frist gefasst wird, die gesetzlich vorgeschrieben ist oder nach der Natur der Sache und den gesamten übrigen Umständen als angemessen erscheint (BGE 144 I 318 E. 7.1). Zur Beurteilung der Angemessenheit sind Kriterien wie die Art des Verfahrens, die Komplexität und der Umfang der Streitfragen, die Bedeutung des Verfahrens für die Beteiligten und das Verhalten der Verfahrensbeteiligten zu berücksichtigen (Urteil 2C_438/2022 vom 23. November 2022 E. 3.2.1). Nebst der schlichten Untätigkeit können auch positive Anordnungen wie unnötige Beweisabnahmen, die Einräumung überlanger Fristen oder die Sistierung des Verfahrens eine Rechtsverzögerung bedeuten (vgl. BGE 131 V 407 E. 1.1). Wird eine Rechtsverzögerung dieser Art gerügt, ist mit Rücksicht auf die Verfahrensdauer zu prüfen, ob die positive Anordnung gerechtfertigt war. Eine Sistierung kommt in Betracht, um den Ausgang eines anderen Verfahrens abzuwarten, der für das zu sistierende von präjudizieller Bedeutung ist. Sie ist aufgrund einer Interessenabwägung und nur mit Zurückhaltung anzuordnen. In Grenz- und Zweifelsfällen ist im Interesse des Beschleunigungsgebots auf die Sistierung zu verzichten (BGE 130 V 90 E. 5; 119 II 386 E. 1b S. 389; Urteile 9C_97/2023 vom 19. Juni 2023 E. 4 und 1B_563/2019 vom 9. Juni 2020 E. 4.1.2).

E. 6.2

Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, ist der Ausgang des Disziplinarverfahrens, in dem ein endgültiges Berufsausübungsverbot nach Art. 43 Abs. 1 lit. d oder lit. e MedBG verfügt werden könnte, für die Frage der Bewilligungserneuerung präjudiziell. Denn ein solches Verbot würde eine Erneuerung der Berufsausübungsbewilligung ausschliessen

(2C_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 5.3). Deshalb ist das Abwarten des Disziplinarverfahrens insoweit ein zulässiger Sistierungsgrund. Die Bewilligungspflicht nach Art. 34 MedBG dient dem Schutz der öffentlichen Gesundheit (2C_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 5.3). Dasselbe gilt für Disziplinar massnahmen nach Art. 43 MedBG, für die Nichterneuerung der Bewilligung bei fehlenden Voraussetzungen (Art. 36 MedBG) und für vorsorgliche Massnahmen wie die Sistierung des Bewilligungsverfahrens, soweit sie der Prüfung dieser Voraussetzungen dienen. Zur Beurteilung, ob die Vorinstanz das Bewilligungsverfahren zu Recht sistiert hat, ist somit das Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit auf der einen Seite gegen das Interesse an der Verfahrensbeschleunigung auf der anderen Seite abzuwägen. In Bezug auf Letzteres fällt ins Gewicht, dass das Verfahren um Erneuerung der Berufsausübungsbewilligung im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids schon fast zwei Jahre hängig war und dass der Ausgang dieses Verfahrens für den Beschwerdeführer angesichts seines Berufs als Zahnarzt von grosser Bedeutung ist. Dem steht jedoch auf der anderen Seite mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, konkret mit der körperlichen Integrität von aktuellen und potenziellen Patienten des Beschwerdeführers und namentlich deren Interesse an einer pflichtgemässen Aufklärung über die medizinische Indikation von Eingriffen, ein besonders schützenswertes Rechtsgut gegenüber, das dem Interesse der Verfahrensbeschleunigung tendenziell vorgeht. Hinzu kommt, dass die gegenüber dem Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe als gravierend erscheinen und erhebliche Zweifel an seiner Vertrauenswürdigkeit erwecken (z.B. unerlaubte Blutentnahmen und Eigenbluttherapien, Eingriffe im Kieferknochen ohne saubere Prüfung der medizinischen Indikation, konzeptlose Behandlungen, Hygieneverstösse, ungenügende Patientenaufklärung und -dokumentation). Eine gründliche Untersuchung dieser Vorwürfe ist deshalb umso mehr angezeigt. Aufgrund dieser Umstände hat die Vorinstanz das Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit gegenüber dem Beschleunigungsgrundsatz zu Recht als überwiegend erachtet und die Sistierung des Bewilligungsverfahrens zutreffend für rechtmässig befunden. Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist nach Art. 29 Abs. 1 BV wurde somit nicht verletzt.

E. 7

Der Beschwerdeführer macht geltend, das vorsorgliche Berufsausübungsverbot und die vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung würden ihn in seiner Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verletzen. Da ihm in Bezug auf das vorsorgliche Berufsausübungsverbot das Rechtsschutzinteresse fehlt (vgl. vorne E. 4.5), ist nur die vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung zu überprüfen. Soweit er im Zusammenhang mit der Wirtschaftsfreiheit auch eine Verletzung von Art. 94 und Art. 95 BV rügt, kommt er seiner Begründungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG) nicht nach, weshalb darauf nicht einzugehen ist.

E. 7.1

Die Wirtschaftsfreiheit ist nach Art. 27 Abs. 1 BV gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Diese Freiheit schützt jede privatwirtschaftliche Tätigkeit, die berufsmässig ausgeübt wird und auf die Erzielung eines Gewinns oder Einkommens gerichtet ist (BGE 145 I 183 E. 4.1.2 ; 144 I 281 E. 7.2; 143 II 598 E. 5.1), wozu auch die Tätigkeit eines selbständig praktizierenden Zahnarztes gehört (Urteil 2C_367/2008 vom 20. November 2008 E. 4.1).

E. 7.2

Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind nach Art. 36 BV zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die im Falle einer schwerwiegenden Einschränkung in einem formellen Gesetz vorgesehen sein muss (Abs. 1), wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind (Abs. 2) und wenn sie verhältnismässig sind (Abs. 3) sowie den Kerngehalt des Grundrechts wahren (Abs. 4). Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit setzt voraus, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sowie dem Betroffenen zumutbar ist (BGE 146 II 335 E. 6.2.2 ; 140 I 257 E. 6.3.1 ; 139 I 218 E. 4.3).

E. 7.3

Die am 2. März 2021 verfügte vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung schränkt den Beschwerdeführer seither in seiner von Art. 27 BV geschützten Freiheit ein, den von ihm gewählten Beruf als Zahnarzt in eigener fachlicher Verantwortung im Kanton Zürich auszuüben. Die Bewilligungspflicht für die Ausübung eines Medizinalberufes in eigener fachlicher Verantwortung ist in Art. 34 MedBG und damit in einem formellen Gesetz vorgesehen. Art. 36 Abs. 1 MedBG bestimmt die zur Erteilung dieser Bewilligung notwendigen Voraussetzungen, einschliesslich des Erfordernisses der Vertrauenswürdigkeit (lit. b). Damit stützt sich die vorsorgliche Nichterneuerung der Berufsausübungsbewilligung wegen fehlender bzw. zweifelhafter Vertrauenswürdigkeit auf eine genügende gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Sie dient dem Schutz der öffentlichen Gesundheit (vgl. vorne E. 6.2) und liegt damit im öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV). Sie ist zum Schutz dieses Interesses geeignet, da sie ärztliches Fehlverhalten wie dasjenige, das dem Beschwerdeführer vorgeworfen wird, verhindert. Was die Erforderlichkeit betrifft, so sieht das Gesetz keine mildereren Massnahmen vor als die (vorläufige) Nichterteilung der Bewilligung, wenn die Voraussetzungen dafür fehlen oder zweifelhaft sind (vgl. Urteile 2C_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 9.1.2 und 2C_389/2012 vom 12. November 2012 E. 7.2). Damit war die vorsorgliche Nichterneuerung auch erforderlich. Bei der Frage der Zumutbarkeit ist zu beachten, dass dem Beschwerdeführer nicht verunmöglicht wurde, nach Ablauf seiner befristeten Bewilligung als Zahnarzt tätig zu sein. Es wurde ihm lediglich nicht erlaubt, seinen Beruf in eigener fachlicher Verantwortung im Kanton Zürich auszuüben. Eine Tätigkeit als Assistenz Zahnarzt, auch im Kanton Zürich, war und ist ihm weiterhin möglich. Deshalb ist ihm die Einschränkung angesichts der Gewichtigkeit des gegenüberstehenden Interesses am Schutz der öffentlichen Gesundheit auch zumutbar, womit sie insgesamt verhältnismässig ist (Art. 36 Abs. 3 BV). Der Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV) der Wirtschaftsfreiheit ist nicht berührt. Damit war der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) des Beschwerdeführers nach Art. 36 BV zulässig.

E. 8

Die Beschwerde ist demnach unbegründet und abzuweisen. Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).