

BGer 2P.232/2000 vom 16. März 2001

Bundesgericht, 2001-03-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.232_2000

FR: TF 2P.232/2000 du 16 mars 2001

IT: TF 2P.232/2000 del 16 marzo 2001

Regeste

Grundrecht

Erwägungen

E. 1

a) Der angefochtene Hoheitsakt ist ein letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den im Bund kein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit zulässig (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG). Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid in ihren rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). b) Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich kassatorischer Natur (BGE 121 I 326 E. 1b S. 328 mit Hinweisen), weshalb die Beschwerdeführerin nur beantragen kann, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Gegebenenfalls hätte das Verwaltungsgericht - unter Berücksichtigung der Ergebnisse des vorliegenden Verfahrens - ohne besondere Anweisung durch die erkennende Abteilung neu zu entscheiden (dazu BGE 112 Ia 353 E. 3c/bb S. 354 mit Hinweis). Der mit dem Eventualbegehren gestellte Rückweisungsantrag der Beschwerdeführerin ist demnach überflüssig.

E. 2

a) Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit 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). Hierauf kann sich die Beschwerdeführerin, welche als Ärztin eine eigene Praxis betreibt und eine privatwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, berufen (vgl. BGE 121 I 230 E. 3h S. 240; 118 Ia 175 E. 1 S. 176). Wie andere Grundrechte kann die Wirtschaftsfreiheit auf gesetzlicher Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV), im öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) eingeschränkt werden. b) Zur Ausübung der selbständigen ärztlichen Tätigkeit ist nach dem Zürcher Gesetz vom 4. November 1962 über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz) eine Bewilligung der Gesundheitsdirektion erforderlich (§§ 7 und 16 Gesundheitsgesetz). Die Bewilligung wird erteilt, wenn der Gesuchsteller die durch dieses Gesetz verlangten fachlichen Anforderungen erfüllt, vertrauenswürdig ist und nicht an einem geistigen oder körperlichen Gebrechen leidet, das ihn zur Berufsausübung offensichtlich unfähig macht (§ 8 Gesundheitsgesetz). Die Bewilligung kann entzogen werden, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorhanden sind oder wenn den Behörden nachträglich Tatsachen zur Kenntnis gelangen, auf Grund derer die Bewilligung hätte verweigert werden müssen (§ 9 Abs. 1 erster Satz Gesundheitsgesetz). Als Entzugsgründe gelten insbesondere: schwere, die Patienten gefährdende Verletzung der Berufspflichten; missbräuchliche

Ausnützung der beruflichen Stellung; ernstliche sittliche Verfehlungen an Patienten; offensichtliche Überforderung von Patienten (§ 9 Abs. 1 zweiter Satz Gesundheitsgesetz). Der Entzug kann für die ganze oder einen Teil der Berufstätigkeit auf bestimmte oder unbegrenzte Zeit erfolgen (§ 9 Abs. 2 Gesundheitsgesetz).

E. 3

Das Verwaltungsgericht ist auf Grund der tatsächlichen Begebenheiten zum Ergebnis gelangt, dass es der Beschwerdeführerin an der für die ärztliche Berufsausübung erforderlichen Vertrauenswürdigkeit gebricht (§ 8 Gesundheitsgesetz) und ihr die Gesundheitsdirektion daher zu Recht die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit entzogen hat. Im Einzelnen hielt das Gericht Folgendes fest: a) Dass die Beschwerdeführerin für den Sohn der Arzhelferin das Medikament Dormicum abgegeben habe, sei nicht besonders gravierend. Es sei nachvollziehbar, wenngleich verboten, wenn die Beschwerdeführerin in diesem Fall den komplizierten Weg der Verschreibung über die Apotheke X. _____ umgangen und das Medikament direkt abgegeben habe. Der Umstand allerdings, dass sie aus Gefälligkeit bei polizeilichen Ermittlungen falsche Angaben gemacht habe, werfe "kein besonders günstiges Licht auf sie". b) Es wiege aber schwer, dass die Beschwerdeführerin regelmässig Medikamente an nicht drogensüchtige Patienten abgegeben habe, die sie über die Apotheke X. _____ hätte verschreiben müssen. Damit habe sie sich von allem Anfang an klar über die Verfügung der Gesundheitsdirektion hinweggesetzt und damit verhindert, dass ihr Medikamentenbezug lückenlos kontrolliert werden konnte. Ihr Einwand, dass sie die Medikamente auf Wunsch von Patienten abgegeben habe, die die Medikamente nicht aus der Apotheke X. _____ beziehen wollten, belege gerade, dass sie nach wie vor Mühe habe, sich gegen die Wünsche ihrer Patienten abzugrenzen. c) Die Abgabe des Medikamentes Toquilone an eine Patientin, die den Arzt nicht habe wechseln wollen, sei ein klarer Verstoss gegen die der Beschwerdeführerin auferlegten Beschränkungen. Schwer wiege auch die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin ihre Praxisvertretung nur ungenügend über die Einschränkungen der Praxisbewilligung orientiert habe. d) In einer zusammenfassenden Würdigung hält das Verwaltungsgericht fest: "Gesamthaft zeigen diese Vorfälle, dass sich die Beschwerdeführerin offensichtlich über die ihr auferlegten Berufseinschränkungen hinwegsetzte, und dies trotz ausdrücklicher Androhung des Bewilligungsentzuges im Fall erneuter Regelwidrigkeiten. Im Wesentlichen behinderte ihr Verhalten die ihr auferlegte Kontrolle der Medikamentenverschreibung, in einem Fall kam dabei eine Patientin zu einem Medikament, welches ihr die Beschwerdeführerin nicht einmal hätte verschreiben dürfen. Dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten die Gesundheit ihrer Patientinnen und Patienten konkret gefährdet hätte, ist zwar aufgrund der Akten nicht erstellt, immerhin beinhaltet aber die Verhinderung der Kontrolle der Rezeptierung eine indirekte Patientengefährdung. Ihr Fehlverhalten betraf daher nicht nur eine rein formale Ebene. Die Beschwerdeführerin verkennt offenbar den Sinn der ihr auferlegten Berufseinschränkungen, wenn sie glaubt, indem sie keine drogenabhängige Patienten mehr behandle, sei die Gefahr gebannt. Die Verfügung der Gesundheitsdirektion sollte nicht nur die direkte Abgabe von Benzodiazepinen an Drogenabhängige verhindern, sondern auch den Bezug durch Drogenabhängige über nichtdrogenabhängige Mittelsleute. Das Vertrauen, dass die Beschwerdeführerin das dafür notwendige Urteilsvermögen selber aufzubringen vermag, fehlte der Gesundheitsdirektion zu Recht. Die früheren Vorfälle zeigten deutlich, dass sie sich allzu leichtfertig auf Angaben von Patienten verliess und sich nicht gegen diese abgrenzen konnte. Eine nach wie vor mangelnde Distanz ihren Patienten und deren

Wünschen gegenüber belegen auch die neuerlichen Begebenheiten.. " Sodann führt das Verwaltungsgericht aus: "Die Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin wird nicht zuletzt auch durch ihren eigenen beträchtlichen Betäubungsmittelkonsum erheblich belastet. Nach ihren Angaben braucht sie zuweilen 4 bis 5 mg Rohypnol, um schlafen zu können, und umgekehrt zur Bewältigung ihrer 60-80 Std. /Woche Ritalin, um in der Nacht wach zu bleiben (...). Laut Arzneimittelkompendium liegt die empfohlene Tagesdosis von Rohypnol für Erwachsene bei 0,5 bis 1 mg, zu steigern höchstens auf 2 mg, während Ritalin (...) nicht zur Behandlung normaler Ermüdungszustände angewendet werden soll. Beide Mittel machen insbesondere bei längerer Einnahme abhängig (vgl. www. kompendium. ch). Wer in diesem Masse Betäubungsmittel benötigt, um den beruflichen Anforderungen zu genügen, ist diesen offensichtlich nicht gewachsen. (...)."

E. 4

a) Die Beschwerdeführerin rügt, in dieser Beurteilung durch das Verwaltungsgericht liege vorab eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). So sei der Verweis auf die Internetadresse nicht haltbar. Des weiteren habe das Gericht den Eventualantrag (auf Entzug der Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke unter Orientierung der potentiellen Lieferfirmen) mit der von der Gesundheitsdirektion in der Vernehmlassung gegebenen Begründung abgewiesen, ohne der Beschwerdeführerin zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben zu haben. Sodann habe die "Vorinstanz" bei der "Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin namentlich auch auf ihren eigenen 'beträchtlichen Betäubungsmittelkonsum' abgestellt". Zusammenfassend macht die Beschwerdeführerin diesbezüglich geltend, die "Vorinstanz" habe in Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör diese "Darstellung neu in das Verfahren eingebracht" (S. 5 der Beschwerdeschrift). b) Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon greifen die unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV (Art. 4 aBV) folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. Da die Beschwerdeführerin keine Verletzung kantonaler Verfahrensvorschriften rügt, ist einzig, und zwar mit freier Kognition, zu prüfen, ob unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV (Art. 4 aBV) folgende Regeln missachtet wurden (BGE 124 I 241 E. 2 S. 242 f.; 119 Ia 136 E. 2c S. 138; 118 Ia 17 E. 1b S. 18, je mit Hinweisen). c) Das durch Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete rechtliche Gehör dient der Sachaufklärung und garantiert dem Betroffenen ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht im Verfahren. Er soll sich vor Erlass des Entscheids zur Sache äussern, erhebliche Beweise beibringen, Einsicht in die Akten nehmen und an der Erhebung von Beweisen mitwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis äussern können, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Dem Mitwirkungsrecht entspricht die Pflicht der Behörde, die Argumente und Verfahrensanträge der Partei entgegenzunehmen und zu prüfen sowie die ihr rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweismittel abzunehmen, es sei denn, diese beträfen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen (BGE 124 I 241 S. 242; 119 Ia 136 E. 2d S. 139; 117 Ia 262 E. 4b S. 268). Der Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs wird verletzt, wenn die urteilende Behörde, ohne dem Beschwerdeführer Gelegenheit zum Beweis zu geben, ihre Entscheidung auf Tatsachen stützt, über die vor der Vorinstanz nicht Beweis geführt worden war, weil sie für deren Entscheidung nicht von Bedeutung waren (BGE 105 Ib 382 E. 1b S. 383; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 370). d) Soweit sich der Vorwurf, das rechtliche Gehör sei verletzt, darauf bezieht, dass das

Verwaltungsgericht unter Hinweis auf eine Internet-Adresse (www.kompendium.ch) Ausführungen zur Wirkungsweise von Rohypnol und Ritalin gemacht hat, ist er zum Vornherein unbegründet. Beim Arzneimittelkompendium, das auch in gedruckter Form vorliegt und wohl in jeder Arztpraxis vorhanden sein dürfte, handelt es sich um eine allgemein zugängliche Informationsquelle, auf die sich das Verwaltungsgericht stützen durfte. Eine andere Frage ist, welche Schlüsse das Verwaltungsgericht aus dem Konsum dieser Medikamente für den Entscheid über den Entzug der Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit ziehen durfte (vgl. dazu E. 4e nachstehend). Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör sieht die Beschwerdeführerin weiter darin, dass das Verwaltungsgericht ihren Eventualantrag auf Entzug der Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke unter Orientierung der potentiellen Lieferfirmen mit der von der Gesundheitsdirektion in ihrer Vernehmlassung gegebenen Begründung, eine Orientierung aller möglichen Bezugsquellen sei gar nicht möglich, abgewiesen hat, ohne ihr zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Beschwerdeführerin hat indessen die Stellungnahme der Gesundheitsdirektion zugestellt erhalten, dies zwar mit dem Vermerk, ein zweiter Schriftenwechsel sei nicht angeordnet worden. Das hätte sie indessen nicht davon abhalten müssen, einen entsprechenden begründeten Antrag zu stellen, wenn sie ihrerseits noch einmal Stellung nehmen wollte. Auch der Hinweis, allfällige weitere Eingaben würden aus dem Recht gewiesen, hindert ein Gesuch um Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels (§ 58 des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) oder auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung (§ 59 VRG) nicht, da das Verwaltungsgericht auf diesen prozessleitenden Entscheid wieder zurückkommen konnte. Auch insoweit ist die Rüge, der Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin sei verletzt, unbegründet. e) aa) Das Verwaltungsgericht ist zum Ergebnis gelangt, der Beschwerdeführerin fehle es - um ihren Beruf weiterhin selbständig ausüben zu dürfen - an der hierzu erforderlichen Vertrauenswürdigkeit (§ 8 des Gesundheitsgesetzes). Seinem Entscheid legte es einerseits die Pflichtverletzungen der Beschwerdeführerin gegen die ihr von der Gesundheitsdirektion auferlegten Beschränkungen zu Grunde. Darüber hinaus begründete das Gericht seinen Entscheid - anders als die Gesundheitsdirektion - aber wesentlich damit, dass die Beschwerdeführerin selber übermässig Medikamente konsumiere und deshalb den beruflichen Anforderungen nicht (mehr) gewachsen sei (vgl. E. 3d, 2. Absatz). bb) Fragen betreffend den Medikamentenkonsum bzw. die allfällige Medikamentenabhängigkeit der Beschwerdeführerin waren für die Gesundheitsdirektion bei ihrem Entscheid über den Bewilligungsentzug nicht relevant. Darüber wurde im Verfahren vor der Gesundheitsdirektion auch nicht Beweis geführt. Das Verwaltungsgericht hingegen stellte erstmals und massgeblich auf diesen Umstand ab, um zu begründen, dass es der Beschwerdeführerin an der erforderlichen Vertrauenswürdigkeit zur selbständigen Berufsausübung fehle. Dies tat es - trotz der Schwere des Eingriffs in die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin - allein auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Akten. Hierin liegt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör: Das Verwaltungsgericht hätte, weil es die erwähnten Fragen (im Gegensatz zur Gesundheitsdirektion) für die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin als entscheidungswesentlich erachtete, selber ein Beweisverfahren durchführen und die Beschwerdeführerin zumindest vorgängig hierüber orientieren müssen, damit sie sich hätte äussern können, namentlich zum neu erhobenen Vorwurf, sie sei wegen ihres Medikamentenkonsums den beruflichen Anforderungen offensichtlich nicht gewachsen (vgl. zum Anspruch auf Orientierung auch Michele Albertini, a.a.O., S. 216). Dass nach dem Arzneimittelkompendium die Substanzen

Rohypnol und Ritalin zu Abhängigkeit führen "können", lässt - ohne weitere Beweiserhebungen - den Schluss nicht zu, dass die Beschwerdeführerin es ist. Auf eine Betäubungsmittelabhängigkeit wäre deshalb nur nach konkreter Abklärung der Verhältnisse zu schliessen, nicht allein auf Grund möglicher Auswirkungen des Arzneimittelkonsums. f) Indem das Verwaltungsgericht - um darzulegen, dass die Beschwerdeführerin als selbständige Ärztin nicht (mehr) vertrauenswürdig sei - im angefochtenen Entscheid massgeblich auf deren Medikamenten- bzw. Betäubungsmittelkonsum abgestellt hat, ohne dass hierüber je Beweis geführt worden wäre, verletzte es wie erwähnt ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. E. 4c und 4e). Da das angefochtene Urteil aus formellen Gründen aufzuheben ist und das Verwaltungsgericht neu zu entscheiden haben wird, brauchen die weiteren Rügen nicht mehr geprüft zu werden. Mit Blick auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK wird das Verwaltungsgericht die Beschwerdeführerin mit Vorteil (auch) mündlich anhören, zumal es ihm anders nur schwer möglich wäre, sich von der Persönlichkeit der Beschwerdeführerin ein verlässliches Bild zu machen.

E. 5

Die staatsrechtliche Beschwerde ist demnach gutzuheissen und das angefochtene Urteil aufzuheben. Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Hingegen hat der Kanton Zürich der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 OG).

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