

BGer 2P.243/2000 vom 14. März 2001

Bundesgericht, 2001-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.243_2000

FR: TF 2P.243/2000 du 14 mars 2001

IT: TF 2P.243/2000 del 14 marzo 2001

Regeste

Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Hoheitsakt ist ein letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den im Bund kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 84 Abs. 2, 86 Abs. 1, 87 OG). Auf diese ist deshalb - auch soweit damit eine Verletzung des Binnenmarktgesetzes gerügt wird (BGE 123 I 313 E. 1b S. 316) - unter folgenden Vorbehalten einzutreten: a) aa) Nach Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Es kann dabei die Beeinträchtigung in rechtlich geschützten eigenen Interessen geltend gemacht werden; die Verfolgung tatsächlicher oder bloss allgemeiner öffentlicher Anliegen ist dagegen ausgeschlossen (BGE 121 I 267 E. 2, mit Hinweisen). Das allgemeine Willkürverbot nach Art. 9 BV bzw. Art. 4 aBV verschafft dem Betroffenen für sich allein keine geschützte Rechtsstellung; eine solche besteht nur, wenn das Gesetzesrecht, dessen willkürliche Anwendung gerügt ist, seinerseits dem Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch einräumt oder gerade den Schutz seiner beeinträchtigten Interessen bezweckt (BGE 126 II 377 E. 4 S. 388 ; 126 I 81 E. 4-6 S. 87 ff.). bb) Die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit wird im Kanton Zürich grundsätzlich nur Inhabern des eidgenössischen Arztdiploms erteilt (§ 16 Abs. 1 GesG). Falls in einer Berufsart, für deren Ausübung das Gesetz ein eidgenössisches Diplom verlangt, nicht genügend Berufsangehörige vorhanden sind, um die Betreuung der Bevölkerung sicherzustellen, kann die Direktion des Gesundheitswesens auch Personen mit einem gleichwertigen anderen Diplom zur Berufsausübung zulassen (§ 8 Abs. 2 GesG). Soweit die Beschwerdeführerin eine verfassungswidrige Anwendung dieser Ausnahmebestimmung rügt, ist auf ihre Eingabe weder mit Blick auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) noch auf das Willkürverbot (Art. 9 BV) einzutreten: Mit § 16 Abs. 1 GesG hat der kantonale Gesetzgeber einen aus der Wirtschaftsfreiheit fliessenden Rechtsanspruch nicht eidgenössisch Patentierter auf Zulassung als ordentliche Medizinalpersonen ausgeschlossen. Die Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 2 GesG ermöglicht den Behörden ausschliesslich im öffentlichen Interesse, unter gewissen Bedingungen, vom Erfordernis des eidgenössischen Diploms abzusehen. Weil sie der Beschwerdeführerin damit weder einen Rechtsanspruch verschafft noch den Schutz ihrer Interessen bezweckt, ist diese nicht legitimiert, geltend zu machen, ihr sei in verfassungswidriger Anwendung von § 8 GesG eine Ausnahme verweigert worden (vgl. BGE 117 Ia 90 E. 3b S. 94 [Kt. AR]; bestätigt in den unveröffentlichten Entscheiden vom 20. April 1995 i.S. T., E. 1d [Kt. TG], vom 20.

Januar 1999 i.S. J., E. 3c [Kt. SG] sowie vom 5. August 1999 i.S. D., E. 3c [Kt. NE]; für den Kanton Zürich Entscheid vom 4. Juli 1997 i.S. P., E. 2c, veröffentlicht in: Pra 1998 3 19). cc) Auf die Beschwerde ist ebenfalls nicht einzutreten, soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung der verfassungsmässigen Rechte Dritter geltend macht, deren Menschenwürde und persönliche Freiheit dadurch beeinträchtigt seien, dass sie wegen des Mangels an homöopathischen Ärzten nicht ihrem Wunsch entsprechend behandelt werden könnten. Sie nimmt damit keine rechtlich geschützten eigenen, sondern die Gesundheitspolitik betreffende allgemeine öffentliche Interessen wahr, wozu sie nicht legitimiert ist. b) aa) Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Als ausserordentlicher Rechtsbehelf führt die staatsrechtliche Beschwerde nicht das kantonale Rechtsmittelverfahren weiter; sie löst vielmehr ein neues, selbständiges Verfahren gegen einen an sich rechtskräftigen und vollstreckbaren kantonalen Hoheitsakt aus (BGE 107 Ia 269 E. 1 S. 271). Das Bundesgericht prüft in diesem Rahmen deshalb nur klar und detailliert erhobene Rügen, die in der Beschwerdeschrift selber enthalten sein müssen; der blosser Verweis auf Ausführungen in anderen Rechtsschriften oder auf die Akten reicht hierzu nicht aus (BGE 115 Ia 27 E. 4a S. 30, mit Hinweis). bb) Die vorliegende Eingabe genügt diesen Anforderungen über weite Strecken nicht: Die Beschwerdeführerin verweist auf ihre Ausführungen in den kantonalen Verfahren und rügt den angefochtenen Entscheid überwiegend bloss in appellatorischer Weise. Sie verkennt, dass es bei der staatsrechtlichen Beschwerde nicht einfach genügt, zu behaupten, der angefochtene Entscheid sei verfassungswidrig und die Gesundheitsgesetzgebung im Kanton Zürich unbefriedigend bzw. den heutigen Liberalisierungstendenzen unangemessen. Ihre Eingabe erfüllt die Begründungsanforderungen nicht, soweit sie darin ohne Auseinandersetzung mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts und dem Mechanismus des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) einfach "behauptet", "dass solche Bewilligungen aufgrund vergleichbarer Diplome fremder Staaten im Kanton Zürich erteilt wurden" und sie daher "Anspruch auf Gleichbehandlung" habe. Auch ihr allgemeiner Hinweis, durch den angefochtenen Entscheid seien die "Verfahrensgarantien von EMRK und UNOPakt II" verletzt, genügt den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht (vgl. BGE 125 I 417 E. 6c S. 429 f.). Das Gleiche gilt für die Kritik, die behaupteten Mängel missachteten die in Art. 1 - 18 der Verfassung des Kantons Zürich enthaltenen "staatsbürgerlichen" bzw. die in Art. 19 - 27 KV/ZH geregelten "volks- und staatswirtschaftlichen Grundsätze". Die Beschwerdeführerin unterlässt es, in diesem Zusammenhang darzulegen, inwiefern es sich dabei um verfassungsmässige Individualrechte handelt, die über die bundesrechtlichen Garantien hinausgehen, so dass ihnen eigenständige Bedeutung zukommt (vgl. BGE 121 I 267 E. 3a S. 269, mit Hinweisen). c) Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich kassatorischer Natur; im Zusammenhang mit der Verweigerung von Polizeibewilligungen lässt die Rechtsprechung jedoch Ausnahmen zu (vgl. BGE 100 Ia 169 E. 2a S. 174). Ob die Voraussetzungen hierzu vorliegend gegeben und die über die Aufhebung des angefochtenen Entscheids hinausgehenden Anträge deshalb zulässig sind, kann dahingestellt bleiben, da sich die Beschwerde - soweit darauf einzutreten ist - als unbegründet erweist.

E. 2

Aufl. , Zürich 1999, Rz. 9 zu § 58). Von Verfassungs wegen ist ein zweiter Schriftenwechsel geboten, wenn die Beschwerde- oder Klageantwort neue und erhebliche Gesichtspunkte enthält, zu denen sich der Betroffene noch nicht hat äussern können und mit denen er nicht hat rechnen müssen (BGE 114 Ia 307 E. 4b S. 314; 111 Ia 2 E. 3 S. 3). Die Stellungnahme der Gesundheitsdirektion an das Verwaltungsgericht enthielt keine solchen Elemente. Ein zweiter Schriftenwechsel erübrigte sich demnach, zumal die Gesundheitsdirektion vor Erlass der angefochtenen Verfügung der Beschwerdeführerin die Rechtslage wiederholt umfassend dargelegt hatte. bb) Den Einwand, es seien im Kanton Zürich ausländische Ärzte zur Komplementärmedizin (Akupunktur) zugelassen worden, hätte die Beschwerdeführerin bereits in ihrer ersten Eingabe erheben können und müssen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., Rz. 12 zu § 58), nachdem das bundesgerichtliche Urteil, welches den Kanton Zürich dazu verpflichtete, die selbständig ausgeübte nichtmedizinische Akupunktur zuzulassen, am 7. Juni 1999 ergangen und bei Einreichung der Beschwerde allgemein zugänglich war (BGE 125 I 335 ff.). Die Beschwerdeführerin beantragte überdies bloss eine Praxisbewilligung zur Ausübung der selbständigen ärztlichen Homöopathie und nicht auch - in Abweichung von der gesetzlichen Regelung, welche die Homöopathie bzw. die Naturheilpraktik den ausgebildeten Ärzten vorbehalten (vgl. BGE 125 I 322 ff.) - für eine nichtärztliche Homöopathie. Diese Frage bildete somit, wie das Verwaltungsgericht willkürfrei annehmen durfte, nicht Verfahrensgegenstand, weshalb sich entsprechende Weiterungen erübrigten. Es blieb einzig zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin allenfalls zur unselbständigen ärztlichen Homöopathie zugelassen werden konnte; diese Problematik bildete in der Folge Gegenstand des unangefochten gebliebenen Urteils vom 5. Oktober 2000 und ist hier nicht aufzunehmen. cc) Die Regelung der Zulassung zu den Berufen des Gesundheitswesens ist grundsätzlich Sache der Kantone. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken können sie dabei unterschiedliche Regelungen vorsehen; dass andere Kantone abweichende Lösungen getroffen haben, lassen die-se nicht bereits als unzulässig erscheinen (BGE 125 I 276 E. 3d). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin war das Verwaltungsgericht somit nicht gehalten, vor seinem Entscheid zuerst die Zulassungsvoraussetzungen und -praktiken in den anderen Kantonen von Amtes wegen abzuklären; dies auch nicht mit Blick auf das GATS, das in erster Linie ein zwischenstaatliches, im nationalen Recht konkretisierend umzusetzendes Abkommen zur Marktöffnung bildet, welches dem Einzelnen - zumindest im hier interessierenden Zusammenhang - keine direkten Ansprüche zu verschaffen vermag (vgl. BGE 125 II 293 E. 4d S. 305): Bei der Anerkennung der Ausbildung und der Berufserfahrung ausländischer Dienstleistungserbringer gilt nach Art. VII GATS bloss die bedingte Meistbegünstigung. Es steht einem Vertragspartner frei, die in einem anderen Land durchlaufene Ausbildung und erworbene Berufserfahrung anzuerkennen, ohne dieses Zugeständnis unverzüglich und bedingungslos auch auf alle anderen Vertragspartner auszuweiten; er ist diesbezüglich lediglich gehalten, "über den Beitritt zu einem solchen Abkommen oder einer solchen Vereinbarung zu verhandeln oder ähnliche auszuhandeln" (vgl. Richard Senti, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000, Rz. 1245 ff.; Richard Senti/Rolf H. Weber, Das allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS), S. 138 f. u. S. 150; in: Thürer/Kux, GATT 94 und die Welthandelsorganisation). Das Gesundheitsgesetz behandelt alle nicht eidgenössisch diplomierten Ärzte vorbehaltlich einer abweichenden konkretisierenden staatsvertraglichen Regelung gleich; eine solche kann - entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin - gestützt auf das Gesagte nicht bereits im GATS selber gesehen werden.

E. 3

In der Sache macht die Beschwerdeführerin geltend, es verletze die Wirtschaftsfreiheit und das Willkürverbot, wenn die fachliche Eignung als Ärztin nur mittels eines eidgenössischen Arztdiploms und nicht auch anders - etwa aufgrund ihres polnischen Diploms und ihrer Berufserfahrung - nachgewiesen werden könne. Sie führt diesbezüglich nicht aus, unter welchem Gesichtswinkel (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit usw.) die beanstandete Regelung verfassungswidrig sein soll. Deshalb erscheint zweifelhaft, ob die Rüge rechtsgenügend vorgebracht ist (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Die Frage kann indessen dahingestellt bleiben, da sie so oder anders nicht durchdringt: a) Das Bundesgericht hat die Regelung des Zürcher Gesundheitsgesetzes, das die selbständige Berufsausübung von Medizinalpersonen grundsätzlich vom eidgenössischen Fähigkeitsausweis abhängig macht, als mit Art. 31 aBV (heute Art. 27 BV) vereinbar erklärt (Urteil vom 4. Juli 1997 E. 2c, veröffentlicht in Pra 1998 3 19). Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 811. 11) verwehrt den Kantonen zwar nicht, auch Personen mit anderen Diplomen zuzulassen; es verpflichtet sie jedoch nicht hierzu (BGE 125 I 267 E. 2d S. 270; 117 Ia 90 E. 3b S. 94). Das Erfordernis des eidgenössischen Ausweises will nicht den freien Wettbewerb behindern, sondern aus gesundheitspolizeilichen Gründen eine fundierte Ausbildung für die ärztliche Tätigkeit sicherstellen. Eine solche kann zwar auch bei einem ausländischen Diplom gegeben sein, doch ist dies im Einzelfall jeweils schwierig zu beurteilen, weshalb das Anknüpfen an das Vorliegen des eidgenössischen Diploms vor Art. 27 BV standhält (BGE 125 I 267 E. 2c S. 270). Künftige Rechtsentwicklungen im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union oder im Rahmen der Welthandelsorganisation (wechselseitige Anerkennung von Diplomen und Ausbildungsgängen) können nicht verfassungsrechtlich vorweggenommen werden. Die Kantone sind deshalb nicht gehalten, eine andere Form des Nachweises der Befähigung zur ärztlichen Tätigkeit - worunter die Homöopathie fällt (BGE 125 I 335 E. 3b S. 340 unter Hinweis auf ein unveröffentlichtes Urteil vom 12. Mai 1989 i.S. F., E. 1b) - zuzulassen (Urteil vom 4. Juli 1997, E. 2b u. c, veröffentlicht in: Pra 1998 3 19). Würde dabei auf die praktische Tätigkeit als Assistenzarzt oder auf private Weiterbildungstitel, Mitgliedschaften in Vereinigungen oder Arbeitszeugnisse abgestellt, wie die Beschwerdeführerin dies vorschlägt, wäre der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung nicht in gleicher Weise sichergestellt (Urteil vom 4. Juli 1997, E. 2c, veröffentlicht in: Pra 1998 3 19). Für die selbständige Ausübung des Arztberufs (Gesamtbereich der medizinischen Verrichtungen) verlangen denn auch praktisch alle Kantone das eidgenössische Arztdiplom (vgl. Rhinow/Schmid/Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 715 Rz. 42). Der Zugang zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit als Homöopathin wird für die Beschwerdeführerin dadurch nicht in unverhältnismässiger Weise erschwert, kann sie doch als eingebürgerte Schweizerin, welche über einen ausländischen Fähigkeitsausweis verfügt, gegebenenfalls von entsprechenden Prüfungserleichterungen profitieren (vgl. Art. 24 ff. der Allgemeinen Medizinalprüfungsverordnung vom 19. November 1980; SR 811. 112.1). Der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt unterscheidet sich damit aber grundlegend von dem in BGE 125 I 267 ff. beurteilten, wo der Betroffene von den eidgenössischen Examen praktisch ausgeschlossen war, weshalb nicht weiter zu prüfen ist, inwiefern sich die in der Doktrin an diesem Entscheid inzwischen geübte Kritik (vgl. Yvo Hangartner in AJP 1/2000 S. 100 ff.) als berechtigt erweist. b) Was die Beschwerdeführerin weiter einwendet, überzeugt nicht:

Soweit sie sich auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und die dort vorgesehenen Anerkennungsmöglichkeiten beruft, verkennt sie, dass diese lediglich die versicherungsrechtliche Zulassung zur Kassenpraxis, indessen nicht auch den gesundheitspolizeilichen Marktzugang betreffen. Das Binnenmarktgesetz seinerseits ist nicht verletzt, weil - wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat - nur inländische kantonale oder kantonale anerkannte Fähigkeitsausweise unter Art. 4 Abs. 1 BGBM fallen (BGE 125 I 267 E. 3e S. 272 f.). Das Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union steht noch nicht in Kraft; zudem gehört Polen nicht zur EU. Der Einwand bei den vom Bundesgericht beurteilten Fällen habe es sich um Zahnärzte und nicht um Ärzte bzw. ärztliche Homöopathen gehandelt, geht schliesslich an der Sache vorbei, da sich die Frage des Schutzes des Publikums bei Ärzten wie Zahnärzten - was die Beschwerdeführerin verkennt - im Gegensatz zu den medizinischen Hilfsberufen (vgl. BGE 125 I 335 E. 5b S. 344) in genau gleicher Weise stellt.

E. 4

Die Beschwerde ist nach dem Dargelegten abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

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