

GL_GERICHTE VG.2023.00005 vom 4. Mai 2023

GL Gerichte, 2023-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2023.00005

FR: GL_GERICHTE VG.2023.00005 du 4 mai 2023

IT: GL_GERICHTE VG.2023.00005 del 4 maggio 2023

Regeste

Gesundheitswesen

Erwägungen

E. 4

Mai 2023 II. Kammer Besetzung: Gerichtspräsident MLaw Colin Braun, Verwaltungsrichter Walter Salvadori, Verwaltungsrichter Samuel Bisig und Gerichtsschreiberin MLaw Leonora Muji in Sachen VG.2023.00005 A._____ Beschwerdeführer vertreten durch lic. iur. Erich Leuzinger, Rechtsanwalt gegen 1. Departement Finanzen und Gesundheit Beschwerdegegner des Kantons Glarus 2. Regierungsrat des Kantons Glarus betreffend Verletzung von Berufspflichten Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. 1.1 Am 7. November 2012 wandte sich B._____ mit einer Aufsichtsanzeige gegen A._____ ans Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus (DFG). Dieses verzichtete am 20. Januar 2014 auf die Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen. 1.2 In der Folge gelangte B._____ am 26. März 2014 erneut ans DFG und ersuchte dieses, das aufsichtsrechtliche Verfahren wieder aufzunehmen. Das DFG entzog A._____ hierauf am 21. September 2017 die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als [...] und bestrafte ihn mit einer Busse in der Höhe von Fr. 10'000.-. Dagegen erhob A._____ am 23. Oktober 2017 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Glarus, welcher die Beschwerde am 18. Dezember 2018 teilweise guthiess. Gegen den Entscheid des Regierungsrats erhob A._____ am 1. Februar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Letzteres hiess die Beschwerde am 25. April 2019 (Verfahren VG.2019.00013) teilweise gut. Dies mit der Begründung, dass das DFG zu prüfen habe, ob die Voraussetzungen für die Wiedererwägung seines Entscheids vom 20. Januar 2014 erfüllt seien. 1.3 Am 11. Juni 2019 gelangte das DFG zur Auffassung, die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung des Entscheids vom 20. Januar 2014 seien erfüllt. A._____ beantragte dem DFG am 16. August 2019, es sei festzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung nicht erfüllt seien. Zudem habe der Departementssekretär des DFG in den Ausstand zu treten. Das DFG wies das Ausstandsbegehren mit Zwischenverfügung vom 5. September 2019 ab. Dagegen erhob A._____ am 16. September 2019 Beschwerde beim Regierungsrat, welcher die Beschwerde am 12. Mai 2020 abwies. Eine dagegen gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht am 27. August 2020 (Verfahren VG.2020.00055) ebenfalls ab. 2. Am 23. September 2021 zog das DFG seinen Entscheid vom 20. Januar 2014 in Wiedererwägung und auferlegte A._____ wegen der Verletzung von Berufspflichten eine Busse von Fr. 10'000.-. Überdies verpflichtete es ihn, eine gültige Berufshaftpflichtversicherung einzureichen und die nicht nachgewiesene Fortbildung in den Jahren 2012-2021 im Umfang von insgesamt 500 Stunden nachzuholen. Die von A._____

dagegen erhobene Beschwerde hiess der Regierungsrat am 6. Dezember 2022 teilweise gut. Er änderte den Entscheid des DFG dahingehend ab, als dass er die auferlegte Busse auf Fr. 5'000.- und die nachzuholende Fortbildungszeit auf 100 Stunden reduzierte. Letztere habe A. _____ gestaffelt bis 2026 nachzuweisen. 3. Dagegen gelangte A. _____ mit Beschwerde vom 23. Januar 2023 ans Verwaltungsgericht. Er beantragte, der Entscheid des Regierungsrats vom 6. Dezember 2022 sei insoweit aufzuheben, als damit seiner Beschwerde vom 25. Oktober 2021 nicht stattgegeben worden sei. Eventualiter sei er gestützt auf Art. 40 lit. h des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 (MedBG) zu verwarnt; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staats. Das DFG schloss am 31. Januar 2023 auf Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten von A. _____. Der Regierungsrat beantragte am 21. Februar 2023 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde; unter Kostenfolgen zu Lasten von A. _____. II. 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 63 Abs. 1 des Gesetzes über das Gesundheitswesen vom 6. Mai 2007 (GesG) i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten (vgl. aber nachstehende E. II/1.2). 1.2 Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung der Aufsichtspflicht und des Gleichbehandlungsgebots darin erblickt, dass der Rechtsvertreter der Anzeigerin ein Studienkollege des Departementssekretärs des Beschwerdegegners 1 gewesen sei, der Letzterem sogar die Mitgliedschaft in einem Serviceclub angetragen habe, ist auf die diesbezügliche Rüge nicht einzutreten. Das Verwaltungsgericht hat mit rechtskräftigem Urteil vom 27. August 2020 (Verfahren VG.2020.00055) das entsprechende Ausstandsbegehren bereits verneint, weshalb sich Weiterungen hierzu erübrigen. 1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können gemäss Art. 107 Abs. 1 VRG die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. a) und die unrichtige Rechtsanwendung einschliesslich eines Missbrauchs des Ermessens (lit. b) geltend gemacht werden. Eine Ermessenskontrolle steht dem Verwaltungsgericht nach Art. 107 Abs. 2 VRG nur ausnahmsweise zu, wobei ein solcher Ausnahmefall nicht vorliegt. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, B. _____ habe ihre Anzeige zurückgezogen, womit die Behandlungspflicht entfallen sei. Vor diesem Hintergrund seien die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung gemäss Art. 79 VRG nicht erfüllt. Weder liege ein gewichtiges öffentliches Interesse vor noch hätten sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse erheblich geändert. Ausserdem verbiete die Rechtssicherheit eine Wiedererwägung, da sich die Parteien zivilrechtlich geeinigt und den Vergleich vollzogen hätten. Sodann komme der Vereinigung C. _____ keine Gesetzgebungskompetenz zu und die von diesen erlassenen Richtlinien würden nicht gelten. Vielmehr hätte der Kanton deren Geltung beschliessen oder zumindest eine Regelung auf Verordnungsstufe treffen müssen, was er vorliegend aber unterlassen habe. Eine Drittwirkung von Regelungen, welche für Mitglieder der Gesellschaft D. _____ gelte, existiere sodann nicht. Der Kanton habe seine Aufsichtspflicht verletzt und wolle dies nun mit einem Disziplinarentscheid den betroffenen [...] anlasten. Es verstosse gegen Treu und Glauben, wenn nach langjähriger Tatenlosigkeit plötzlich Weiterbildungsnachweise von ihm verlangt würden. Der angefochtene Entscheid enthalte Ausführungen, wonach die von einem privatrechtlichen Verein aufgestellten Weiterbildungsnormen durch die Vereinigung C. _____ mit unbekannter Rechtsnatur allgemeinverbindlich seien. Dies werde bestritten. Wenn die Kantone Ausführungsvorschriften zur Fortbildung erlassen könnten, dann gelte dasselbe zwingend

auch für die Vereinigung C. _____-Richtlinien, was vorliegend verkannt worden sei. Die Anordnung, die Fortbildung nachzuholen, habe im Ergebnis somit keine gesetzliche Grundlage. In Anbetracht der zur Verfügung stehenden Medien und Kommunikationsmittel genüge die Fortbildung im Selbststudium, weil die Fortbildungsveranstaltungen der [...] grösstenteils in Vorlesungs- und Referatsformen abgehalten würden und mit dem Studium eines Fachaufsatzes dasselbe Resultat erzielt werde. Von Bedeutung sei sodann, dass er lege artis praktiziere. Hierdurch werde eine genügende Fortbildung direkt belegt. Bezeichnenderweise könnten überhaupt keine Fälle des Nichtgenügens nachgewiesen werden. Es sei hingegen zutreffend, dass hinsichtlich der Berufshaftpflicht einige Zeit eine Versicherungslücke bestanden habe. Hierbei sei aber zu beachten, dass er während beinahe zwei Jahren krankheitshalber nicht praktiziert habe, weshalb er sich nicht um den Abschluss einer neuen Versicherung bemüht habe. Dass er schliesslich die Tätigkeit im Umfang von 20-30 % weitergeführt habe, habe sich erst mit der Zeit ergeben, wobei sich das Risiko gleichzeitig um 70-80 % reduziert habe. Diesbezüglich wäre er zur direkten Schadentragung in einfacheren Fällen in der Lage gewesen. Es seien jedoch keine Schadenfälle eingetreten, weshalb kein schwerer Verstoss gegen die Berufspflichten vorliege. Zutreffend wäre einzig ein solcher im Bagatellbereich und hinsichtlich der Disziplinar massnahmen sei sein allfälliges Verschulden als äusserst gering einzustufen. Dass die Verletzung der Fortbildungspflicht höchstens mit einer Busse geahndet werden könne, verbiete bereits die von der Vorinstanz vorgenommene Gewichtung. 2.2 Der Beschwerdegegner 2 macht geltend, die Verfügung vom 20. Januar 2014 habe sich insofern als ursprünglich fehlerhaft erwiesen, als davon ausgegangen worden sei, dem Beschwerdeführer könnten keine Berufspflichtverletzungen vorgeworfen werden. Im Zuge einer erneuten aufsichtsrechtlichen Anzeige hätten sich jedoch Hinweise auf Berufspflichtverletzungen ergeben. Dies habe genügend Anlass gegeben, entgegen dem ursprünglichen Entscheid Massnahmen zu ergreifen. An der Einhaltung der Berufspflichten durch Medizinalpersonen und damit der Ahndung von Berufspflichtverletzungen bestehe sodann ein gewichtiges öffentliches Interesse. Daran ändere weder die Tatsache, dass die Anzeigerin ihr Desinteresse an der Weiterbehandlung der Aufsichtsanzeige erklärt habe, noch der Umstand, dass der Beschwerdeführer der Einigung im zivilrechtlichen Verfahren nur unter Vorbehalt der Desinteresseerklärung zugestimmt habe, etwas. Die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung seien somit erfüllt. Die Aufsichtsbehörde sei im Übrigen weder Partei des zivilrechtlichen Verfahrens gewesen noch sei sie an den abgeschlossenen Vergleich gebunden. Die Wiedererwägung verstosse damit weder gegen Treu und Glauben noch gegen die Rechtssicherheit. Sodann könnten die Vorgaben des Vereins C. _____ bzw. die Fortbildungsrichtlinien der Gesellschaft D. _____ zur Konkretisierung von Art. 40 lit. b MedBG beigezogen werden. Hierbei handle es sich um Auslegungshilfen, sodass deren Beizug keinen Verstoss gegen das Legalitätsprinzip darstelle. Er, der Beschwerdegegner 2, habe der Kritik aus der Lehre insofern Rechnung getragen, als die 50 nachweisbaren Fortbildungsstunden als Richtwert und nicht als starre Regelung betrachtet worden seien. Ferner sei in der Lehre unbestritten, dass eine allein im Selbststudium und damit auf Basis einer reinen Selbstdeklaration vorgenommene Fortbildung ungenügend sei. Im Übrigen schreite die Aufsichtsbehörde nur ein, wenn ein konkretes Indiz auf einen Verstoss hinweise, weshalb der Beschwerdeführer aus dem Fehlen von regelmässigen Überprüfungen nichts für sich ableiten könne. Der Beschwerdeführer habe vom 1. Januar 2013 bis zum 16. Mai 2017 ohne Berufshaftpflichtversicherung praktiziert. Da er zu diesem Zeitpunkt seit Jahrzehnten in

eigener fachlicher Verantwortung tätig gewesen sei, sei ihm die Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung ohne Weiteres bekannt gewesen. Es sei daher von einem schwerwiegenden Verstoss auszugehen. Überdies sei die Fortbildungspflicht während eines Zeitraums von zehn Jahren verletzt worden, wobei keine im Selbststudium erbrachten Fortbildungsstunden nachgewiesen werden könnten. Folglich sei auch die Verletzung der Fortbildungspflicht als erheblich anzusehen, weshalb die Busse als Disziplinarsanktion angemessen sei. Schliesslich habe die Auflage, welche die Nachholung der Fortbildungspflicht sicherstelle, entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers eine gesetzliche Grundlage. Sie sei zudem geeignet und erforderlich, die versäumte Fortbildung nachzuholen, zumal der Beschwerdeführer die entsprechende Berufspflicht seit mehreren Jahren vernachlässigt habe.

3. 3.1 Gemäss Art. 79 Abs. 1 VRG kann die entscheidende oder die ihr vorgesetzte Behörde einen Entscheid von Amtes wegen oder auf einen Wiedererwägungsantrag hin ändern oder aufheben, wenn wichtige öffentliche Interessen dies erfordern (lit. a) oder wenn die rechtlichen oder tatsächlichen Voraussetzungen, welche die Grundlage des Entscheids gebildet haben, nicht mehr erfüllt sind oder sich nachträglich erheblich gewandelt haben (lit. b). In jedem Fall ist zu prüfen, ob nicht Treu und Glauben, die Rechtssicherheit oder andere allgemeine Rechtsgrundsätze die Änderung oder Aufhebung verbieten oder nur eingeschränkt gestatten (Art. 79 Abs. 2 VRG). Die Wiedererwägung darf nicht dazu dienen, rechtskräftige Verwaltungsentscheide immer wieder infrage zu stellen oder die Fristen für die Ergreifung von Rechtsmitteln zu umgehen (BGE 146 I 185 E. 4.1, 136 II 177 E. 2.1). Mithin ist auf eine rechtskräftige Verfügung namentlich dann zurückzukommen, wenn neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel vorliegen, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder deren Geltendmachung trotz zumutbarer Sorgfalt nicht möglich war oder hierfür keine Veranlassung bestand (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.5, mit Hinweisen; 136 II 117 E. 2.1, mit Hinweis; BVGer-Urteil A-8636/2007 vom 23. Juni 2008 E. 4, mit Hinweisen). Als neu gelten Tatsachen, welche zur Zeit der Erstbeurteilung der Sache bereits vorhanden waren, jedoch aus entschuldbaren Gründen nicht vorgebracht werden konnten (unechte Noven). Ebenso müssen sich die neuen Beweismittel auf Tatsachen beziehen, die zum Zeitpunkt des ursprünglichen Entscheids bereits vorhanden waren. Sie müssen jedoch nicht notwendigerweise bereits im Zeitpunkt des ursprünglichen Entscheids existieren, womit der Beweis auch mit Beweismitteln geführt werden kann, die nach dem betreffenden Entscheid entstanden sind (vgl. BVGer-Urteil D-4921/2006 vom 10. Dezember 2010 E. 2.1; Urteil des Verwaltungsgerichtshofs des Kantons Freiburg 601 2020 86 vom 26. November 2020 E. 2.1 ; René Widerkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2702; Martin Tanner, Wiedererwägung, Revision von ursprünglich fehlerhaften und Anpassung von nachträglich fehlerhaft gewordenen Verfügungen, Zürich/Basel/Genf 2021, Rz. 126)

3.2 Mit dem in Rechtskraft erwachsenen Entscheid vom 20. Januar 2014 verzichtete der Beschwerdegegner 1 darauf, aufsichtsrechtliche Massnahmen anzuordnen. Dies begründete er damit, dass dem Beschwerdeführer mit Ausnahme einer Verletzung der Aufzeichnungspflicht gemäss Art. 32 GesG wohl keine wesentlichen Verstösse gegen die Berufspflichten nachgewiesen werden könnten und damit keine schwerwiegenden Disziplinar-massnahmen in Betracht kämen. Am 26. März 2014 ersuchte die Anzeigerin den Beschwerdegegner 1, den Entscheid vom 20. Januar 2014 in Wiedererwägung zu ziehen, weil der Beschwerdeführer im Rahmen des Zivilprozesses zugegeben habe, sie [...] behandelt zu haben und ein Zeuge dies bestätigen könne. Ferner beantragte sie am 29. Februar 2016, der Beschwerdeführer

habe den Namen und die Policennummer der Berufshaftpflichtversicherung bekannt zu geben. Daraufhin zeigte der Beschwerdegegner 1 dem Beschwerdeführer die Wiederaufnahme des Verfahrens sowie die voraussichtliche Wiedererwägung des Entscheids vom 20. Januar 2014 an. In der Folge traf er weitere Abklärungen, welche auf eine Verletzung der Fortbildungspflicht und der Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung hinwiesen (vgl. nachstehende E. II/5). Wie der Beschwerdegegner 2 zutreffend ausführte, waren die Verletzung der Fortbildungspflicht und die Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung im Zeitpunkt des Entscheids vom 20. Januar 2014 nicht bekannt und bildeten folglich auch nicht Gegenstand der Prüfung. Damit ist der vorerwähnte Entscheid insofern ursprünglich fehlerhaft, als bei Kenntnis der weiteren Berufspflichtverletzungen der Sachverhalt anders beurteilt und damit ein anderes Ergebnis in Betracht gezogen worden wäre (vgl. zum Ganzen BGE 136 II 177 E. 2.2.1; BGer-Urteil 2C_89/2022 vom 3. Mai 2022 E. 4.2). Sodann knüpfen Disziplarmassnahmen gegenüber Medizinalpersonen an die Verletzung öffentlich-rechtlicher Berufspflichten an, wobei die staatliche Aufsicht ihre Rechtfertigung darin findet, dass Medizinalpersonen (auch) im öffentlichen Interesse tätig sind und ihre Tätigkeit hochwertige Rechtsgüter berührt (vgl. Walter Fellmann, in Ariane Ayer et al. [Hrsg.], Kommentar zum Medizinalberufegesetz, Basel 2009, Art. 40 N. 7 f.). An der Einhaltung der Berufspflichten besteht dementsprechend ein gewichtiges öffentliches Interesse. Im Rahmen einer Interessenabwägung überwiegt dieses das gegenläufige Interesse des Beschwerdeführers am Fortbestand des ersten aufsichtsrechtlichen Entscheids (Rechtssicherheit/Vertrauensschutz), da die genannten Berufspflichten die Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung der Bevölkerung zum Ziel haben (vgl. zur Interessenabwägung Markus Müller, in Ruth Herzog/Michael Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. A., Bern 2020, Art. 56 N. 18). 3.3 Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers führte der Rückzug der Aufsichtsanzeige durch die Anzeigerin nicht dazu, dass die Möglichkeit für eine Wiedererwägung entfiel. Gemäss Art. 41 Abs. 1 MedBG beaufsichtigt die Aufsichtsbehörde die Personen, die im betreffenden Kanton einen universitären Medizinalberuf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben. Sie trifft die für die Einhaltung der Berufspflichten nötigen Massnahmen (Art. 41 Abs. 2 MedBG) und ist befugt, auf Anzeige hin oder von Amtes wegen die nötigen Abklärungen durchzuführen (Art. 79 VRG). Wie bereits dargelegt, besteht an der Einhaltung der Berufspflichten ein gewichtiges öffentliches Interesse, sodass die Aufsichtsbehörde bei Verdacht auf deren Verletzung entsprechenden Hinweisen nachzugehen hat. Daran ändert die Desinteresseerklärung der Anzeigerin an der Weiterbehandlung der Aufsichtsanzeige nichts. Der Beschwerdegegner 1 war nämlich weder Partei im zivilrechtlichen Verfahren noch geht aus den im Recht liegenden Akten hervor, dass das Kantonsgericht des Kantons Glarus aufgrund umfassender Sachverhaltsfeststellungen und Beweiswürdigungen in Bezug auf den Verdacht auf eine Verletzung der Fortbildungspflicht und der Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung das Verfahren als durch Vergleich abgeschlossen hat (vgl. BGE 124 II 8 E. 3d/cc). Der Beschwerdegegner 1 war daher nicht an den gerichtlichen Vergleich gebunden, womit auch keine allgemeinen Rechtsgrundsätze einer Änderung des aufsichtsrechtlichen Entscheids entgegenstehen (Art. 79 Abs. 2 VRG). Insgesamt durfte der Beschwerdegegner 1 seinen Entscheid damit in Wiedererwägung ziehen.

E. 4.1

Personen, die einen universitären Medizinalberuf privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, haben sich an folgende in Art. 40 MedBG geregelte Berufspflichten zu halten: Sie üben ihren Beruf sorgfältig und gewissenhaft aus; sie halten sich an die Grenzen der Kompetenzen, die sie im Rahmen der Aus-, Weiter- und Fortbildung erworben haben (lit. a). Sie vertiefen, erweitern und verbessern ihre beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Interesse der Qualitätssicherung durch lebenslange Fortbildung (lit. b). Sie wahren die Rechte der Patientinnen und Patienten (lit. c). Sie machen nur Werbung, die objektiv ist, dem öffentlichen Bedürfnis entspricht und weder irreführend noch aufdringlich ist (lit. d). Sie wahren bei der Zusammenarbeit mit Angehörigen anderer Gesundheitsberufe ausschliesslich die Interessen der Patientinnen und Patienten und handeln unabhängig von finanziellen Vorteilen (lit. e). Sie wahren das Berufsgeheimnis nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften (lit. f). Sie leisten in dringenden Fällen Beistand und wirken nach Massgabe der kantonalen Vorschriften in Notfalldiensten mit (lit. g). Sie schliessen eine Berufshaftpflichtversicherung nach Massgabe der Art des Umfangs der Risiken ab, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind (lit. h).

E. 4.2

Bei Verletzung der Berufspflichten, der Vorschriften des MedBG oder von Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz kann die Aufsichtsbehörde nach Art. 43 Abs. 1 MedBG folgende Disziplinar massnahmen anordnen: eine Verwarnung (lit. a), einen Verweis (lit. b), eine Busse bis zu Fr. 20'000.- (lit. c), ein Verbot der privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung für längstens sechs Jahre (lit. d), ein definitives Verbot der privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung für das ganze oder einen Teil des Tätigkeitsspektrums (lit. e). Die Art und Höhe der Sanktion hängt von der Schwere der Berufspflichtverletzung ab. Für die Verletzung der Berufspflichten nach Art. 40 lit. b MedBG (berufliche Fortbildung) können nach Art. 43 Abs. 2 MedBG nur Disziplinar massnahmen gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. a-c MedBG verhängt werden.

E. 4.3

Im kantonalen Recht werden die Berufspflichten von Personen mit einer Berufsausübungsbewilligung nach Art. 25 Abs. 1 GesG geregelt. Analog zu Art. 40 lit. b MedBG sind die Bewilligungsinhaber 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). Überdies haben sie über eine ausreichende Berufshaftpflichtversicherung zu verfügen, es sei denn, die Ausübung ihrer Tätigkeit unterliegt dem Staatshaftungsrecht (Art. 31 Abs. 1 lit. g GesG).

E. 5.1.1

Gemäss Art. 3 Abs. 4 MedBG gewährleistet die lebenslange Fortbildung die Aktualisierung des Wissens und der beruflichen Kompetenz. 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 (BGer-Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.2, mit Hinweisen; vgl. auch Boris Etter, Handkommentar zum Medizinalberufegesetz, Bern 2006, Art. 3 N. 13 f.). Die Pflicht

zur Fortbildung wird im MedBG lediglich als Grundsatz festgelegt, weshalb die in Art. 40 MedBG verankerten Berufspflichten im Lichte der Standesregeln der Berufsorganisationen auszulegen sind (Botschaft des Bundesrats zum MedBG vom 3. Dezember 2004, BBl 2005 173 ff., 228 f.). Die Standesregeln können die Berufspflichten von Personen, die einen Medizinalberuf ausüben, präzisieren. Sie dürfen jedoch die in Art. 40 MedBG abschliessend aufgezählten Pflichten nicht ergänzen (BGer-Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.2; 2C_1083/2012 vom 21. Februar 2013 E. 5.1, mit Hinweisen).

E. 5.1.2

Die Beschwerdegegner führten aus, zur Konkretisierung des Fortbildungsumfangs seien die Regelungen des Vereins C._____ und der Gesellschaft D._____ heranzuziehen. Die Fortbildungsrichtlinien in Ausführung von Art. 15 des Tarifvertrags bestimmen, 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 [...].

E. 5.2

Der Beschwerdeführer ist kein Mitglied der Gesellschaft D._____, weshalb er grundsätzlich zu Recht darauf hinweist, dass die von Berufsorganisationen erlassenen Standesregeln (vgl. vorstehende E. II/5.1.2) kein objektives Recht darstellen und sie nur auf die Mitglieder der betreffenden Berufsorganisation direkt anwendbar sind (Etter, Art. 40 N. 1). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Anforderungen an die Fortbildung – etwa bezüglich Inhalt und Dauer – im MedBG nicht geregelt sind (Etter, Art. 40 N. 11). Eine entsprechende Präzisierung der Fortbildungspflicht auf Verordnungsstufe liegt ebenfalls nicht vor. Gleich verhält es sich mit Blick auf das kantonale Recht (vgl. Art. 31 Abs. 1 lit. c GesG), was nicht in Abrede gestellt wird. Indessen ist der Beschwerdeführer der Ansicht, dass der Kanton Glarus für eine Anwendbarkeit eine entsprechende Regelung zu erlassen hat. Hierbei verkennt er aber, dass es mit dem Legalitätsprinzip vereinbar ist, wenn im Gesetz lediglich die grundsätzlichen Berufspflichten verankert werden und deren Präzisierung durch die Standesregeln der Berufsorganisation erfolgt, soweit die in Art. 40 MedBG abschliessend aufgezählten Pflichten dadurch nicht erweitert werden (vgl. BGE 124 I 310 E. 4b; BGer-Urteil 2C_95/2021 vom 27. August 2021 E. 5.3.2, 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.3 und 3.1, 2C_1083/2012 vom 21. Februar 2013 E. 5.1). Ein Rückgriff auf eine bestimmte Standesregel setzt weiter voraus, dass sie nicht auf spezifische Interessen des Berufsstands ausgerichtet ist, sondern die Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung der Bevölkerung bezweckt (vgl. BGer-Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.3, 2C_901/2012 vom 30. Januar 2013 E. 3.4, jeweils mit Hinweisen; Fellmann, Art. 40 N. 28 f.). Ferner beabsichtigen die von der Gesellschaft D._____ erlassenen Bestimmungen zur Fortbildungspflicht die Gewährleistung der Behandlungsqualität, womit sie einem öffentlichen Interesse dienen (BGer-Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 3.1). Lediglich der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle angefügt, dass die Standesregeln der Gesellschaft D._____ zur Fortbildungspflicht keine Ausführungsvorschriften darstellen, sondern als Auslegungshilfe zur Präzisierung der allgemein formulierten Berufspflicht herangezogen wurden (vgl. Botschaft, 228; BGer-Urteil 2C_1083/2012 vom 21. Februar 2013 E. 5.1, 2C_901/2012 vom 30. Januar 2013 E. 3.4; Urteil des

Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2017.21 vom 6. Juli 2017 E. 5.1, mit Hinweisen). Dass der Kanton Glarus die Geltung dieser Richtlinien sodann nicht beschlossen bzw. keine Regelung auf Verordnungsstufe getroffen hat, führt nicht dazu, dass diese unbeachtlich sind. Die massgebenden gesetzlichen Vorschriften müssen nämlich lediglich so präzise formuliert sein, dass der Einzelne sein Verhalten daran richten bzw. die Folgen seines Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (BGer-Urteil 2C_782/2017 vom 27. März 2018 E. 2.3, mit Hinweis). Die Beschwerdegegner zogen zur Präzisierung von Art. 40 lit. b MedBG somit zu Recht die Standesregeln der Gesellschaft D. _____ heran.

E. 5.3.1

Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer im vorliegend relevanten Zeitraum keine Fortbildungsveranstaltungen besucht bzw. eine Fortbildung ausschliesslich im Selbststudium absolviert hat. Diesbezüglich bringt er vor, dass eine lege artis durchgeführte Behandlung eine genügende Fortbildung belege. Hierzu ist festzuhalten, dass für die Verletzung der Fortbildungspflicht eine konkrete Gefährdung von Patientinnen und Patienten nicht erforderlich ist. Es genügt, wenn der Nachweis einer kontinuierlichen Fortbildung nicht erbracht werden kann, ohne dass zugleich eine nicht lege artis durchgeführte Behandlung und damit eine nicht sorgfältig und gewissenhaft ausgeübte Tätigkeit gemäss Art. 40 lit. a MedBG vorliegen muss (vgl. dazu BGer-Urteil 2C_222/2019 vom 23. Juli 2019 E. 2.5). In der Lehre wird sodann die Meinung vertreten, dass sich der zeitliche Umfang der Fortbildungspflicht nach dem konkreten Fortbildungsbedürfnis der einzelnen Medizinalperson zu richten habe. Es sei von Fall zu Fall zu unterscheiden, welcher Teil der Fortbildung sich nur durch Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen und welcher sich durch Selbststudium erbringen lasse (vgl. Fellmann, Art. 40 N. 92 und 96). Mit Blick darauf hat der Beschwerdegegner 2 nachvollziehbar und schlüssig dargelegt, dass es sich bei den 50 Stunden nachweisbarer Fortbildung lediglich um einen Richtwert handle. Zu berücksichtigen ist aber, dass der medizinische Behandlungsstandard ständig neuen Entwicklungen ausgesetzt ist und Art. 40 lit. b MedBG die Aktualisierung des Wissens und der beruflichen Kompetenz bezweckt. Im Falle einer Verletzung der Fortbildungspflicht muss deren Einhaltung somit vorgängig kontrolliert werden können, was mangels Fortbildungsnachweisen bei einer ausschliesslich im Selbststudium absolvierten Fortbildung nicht (immer) möglich ist. Vor diesem Hintergrund legte der Beschwerdeführer keine Unterlagen ins Recht, welche Aufschluss über den zeitlichen Umfang und den Inhalt seines angeblichen Selbststudiums in den Jahren 2012-2021 geben könnten. Dementsprechend kann nicht überprüft werden, ob es sich beim geltend gemachtem Studium der Fachliteratur um [...] relevante Fortbildungen handelt und die entsprechenden Fortbildungsstunden anerkannt werden können. Da überdies bloss ein Teil der Fortbildung im Selbststudium absolviert werden kann (vgl. Etter, Art. 40 N. 13), ist mit dem Beschwerdegegner 2 darin einig zu gehen, dass die einseitige Nutzung eines Fortbildungsmittels der Fortbildungspflicht nach Art. 40 lit. b MedBG nicht genügt. Insgesamt ist der Beschwerdeführer mangels nachweisbarer Fortbildung seiner Pflicht gemäss Art. 40 lit. b MedBG somit nicht rechtsgenügend nachgekommen.

E. 5.3.2

Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, dass es gegen Treu und Glauben verstosse, wenn nach langjähriger Tatenlosigkeit plötzlich Weiterbildungsnachweise von ihm verlangt würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Pflicht zur lebenslangen Fortbildung in Art. 40

lit. b MedBG verankert ist und es dem Beschwerdeführer obliegt, deren Einhaltung jederzeit nachzuweisen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Beschwerdegegner 1 ihn erst auf Anzeige hin aufgefordert hat, die vorhandenen Fortbildungsnachweise einzureichen. So äussert sich Art. 40 lit. b MedBG nämlich nicht zur Art der Kontrolle (Fellmann, Art. 40 N. 90), womit die Regelung des Verfahrens den Kantonen überlassen bleibt (Botschaft, 229). Diesbezüglich sieht Art. 13 der Verordnung über Berufe und Einrichtungen der Gesundheitsversorgung vom 12. August 2008 (GesBV) vor, dass die Hauptabteilung Gesundheit befugt ist, jederzeit unangemeldet Kontrollen und Inspektionen durchzuführen, Beweismittel zu erheben, unbefugte Praxen oder Einrichtungen zu schliessen sowie die Beseitigung unerlaubter Behandlungs- und Auskündigungsmittel zu veranlassen. Da sich daraus keine konkreten Vorgaben zur Häufigkeit von Kontrollen ergeben, kommt dem Beschwerdegegner 1 hierbei ein gewisses Ermessen zu. Er hat jedoch sicherzustellen, dass die Berufspflichten eingehalten werden. Darüber hinaus gab es anlässlich der Sachverhaltsabklärung durch den Beschwerdegegner 1 genügend Anhaltspunkte, dass die Fortbildungspflicht mangelhaft erfüllt wird. Insofern bestand ein begründeter Anlass, die notwendigen Massnahmen zur Einhaltung der Berufspflichten einzuleiten (Art. 41 Abs. 2 MedBG). Eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben liegt folglich nicht vor.

E. 5.3.3

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, es mangle an einer gesetzlichen Grundlage für die Anordnung der Nachholung der Fortbildungspflicht, die Verpflichtung falle in sein AHV-Rentalter und erweise sich als absurd, ist ihm nicht zu folgen. Für den Geltungsbereich des sechsten Kapitels des MedBG (Art. 33a ff. MedBG) ist nämlich nur erforderlich, dass eine ärztliche Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung ausgeübt wird (vgl. BGer-Urteil 2C_95/2021 vom 27. August 2021 E. 3.1, mit Hinweisen), was vorliegend gegeben ist. Folglich ist das Alter des Beschwerdeführers für den Nachweis der Fortbildungspflicht unwesentlich. Die Beschwerdegegner führten sodann zutreffend aus, dass Disziplinar massnahmen mit Auflagen nach Art. 37 MedBG verbunden werden können (vgl. Botschaft, 231; BGer-Urteil 2C_907/2018 vom 2. April 2019 E. 6.1, mit Hinweisen). Gestützt darauf war der Beschwerdegegner 1 somit ohne Weiteres befugt, die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung mit Auflagen zu versehen, insbesondere wenn sie der Sicherung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung dient. Die im streitbetroffenen Entscheid enthaltene Auflage, wonach der Beschwerdeführer die nicht nachgewiesene Fortbildung in den Jahren 2012-2021 nachzuholen und hierfür jährlich Fortbildungsnachweise einzureichen hat, ist insbesondere mit Blick auf die Patientensicherheit und die Gleichbehandlung des Beschwerdeführers mit jenen [...], die ihrer Fortbildungspflicht nachkommen, nicht zu beanstanden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtshofs des Kantons Freiburg 603 2019 33, 603 2019 40 vom 23. April 2019 E. 3.5). Da die Auflage im Übrigen mit der Sicherstellung der Fortbildungspflicht begründet wird, besteht in Art. 37 MedBG eine genügende gesetzliche Grundlage.

E. 5.4

Der Beschwerdeführer bestreitet sodann nicht, dass hinsichtlich der Berufshaftpflicht einige Zeit eine Versicherungslücke bestanden hat. So war er vom 1. März 2007 bis zum 31. Dezember 2012 bei der E. _____ AG berufshaftpflichtversichert. Ferner schloss er bei der F. _____ AG, eine Berufshaftpflichtversicherung ab. Der Vertragsbeginn wurde auf den 16. Mai 2017 festgelegt. Demgegenüber konnte er den Nachweis, dass vom 1. Januar 2013

bis zum 15. Mai 2017 eine Versicherungsdeckung bestand, nicht erbringen. Art. 40 lit. h MedBG verpflichtet die Medizinalperson jedoch, eine Berufshaftpflichtversicherung nach Massgabe der Art und des Umfangs der mit ihrer Tätigkeit verbundenen Risiken abzuschliessen oder andere, gleichwertige Sicherheiten zu erbringen (Etter, Art. 40 N. 47; Fellmann, Art. 40 N. 153). Der Haftpflichtversicherung gleichgestellt sind Barkautionen auf Sperrkonti oder Bankgarantien (Etter, Art. 40 N. 52; Fellmann, Art. 40 N. 156). Der Beschwerdeführer führt zwar aus, er wäre zur direkten Schadenstragung in einfacheren Fällen in der Lage gewesen. Dies genügt aber offensichtlich nicht, um für eine hinreichende Versicherung gegen allfällige Ansprüche aus beruflicher Haftpflicht zu sorgen bzw. gegenüber etwaig geschädigten Patienten ein genügendes Haftungssubstrat sicherzustellen. Die in Art. 40 lit. h MedBG verankerte Berufspflicht bezweckt vorrangig den Schutz der Patienten vor Schäden und dient im Übrigen der Existenzsicherung der Medizinalperson (Fellmann, Art. 40 N. 158). Der Umstand, dass der Beschwerdeführer nach eigenen Angaben einen Schaden lediglich in einfach gelagerten Fällen hätte decken können, impliziert dabei bereits, dass die Art und der Umfang der Risiken und damit die Höhe der Deckung sowie die Zahl der gedeckten Schadensfälle pro Jahr verglichen mit einer Haftpflichtversicherung beschränkt sind. Damit hätte ein geschädigter Patient den Beschwerdeführer im Haftungsfall nur insoweit in Anspruch nehmen können, als dessen Ersparnisse nicht aufgebraucht wären, was Sinn und Zweck von Art. 40 lit. h MedBG diametral entgegensteht. Dementsprechend kann die Zusicherung des Beschwerdeführers, wonach er zur direkten Schadenstragung in einfach gelagerten Fällen in der Lage gewesen wäre, auch nicht als gleichwertige Sicherheit qualifiziert werden, womit im Ergebnis eine Verletzung der Versicherungspflicht gemäss Art. 40 lit. h MedBG vorliegt.

E. 6

Liegt eine Berufspflichtverletzung vor, kann die Aufsichtsbehörde eine Disziplinar massnahme anordnen (Art. 43 MedBG), wobei das Verhältnismässigkeitsgebot zu beachten ist (Thomas Poledna, in Ariane Ayer et al. [Hrsg.], Kommentar zum Medizinalberufegesetz, Basel 2009, Art. 43 N. 12). Der Beschwerdegegner 2 hat eine Busse in der Höhe von Fr. 5'000.- ausgesprochen. Die Bussenhöhe richtet sich nach dem Verschulden und den Verhältnissen der Medizinalperson (Etter, Art. 43 N. 15; Poledna, Art. 43 N. 25). Wie die Beschwerdegegner zu Recht bemerken, ist der Beschwerdeführer während Jahren weder seiner Fortbildungspflicht hinreichend nachgekommen noch bestand über eine gewisse Zeit eine genügende Versicherungsdeckung. Dies birgt die Gefahr, dass das Wissen und die beruflichen Kompetenzen des Beschwerdeführers nicht auf dem aktuellen Stand sind und in einem Haftungsfall ein Patient die entstandenen Kosten möglicherweise selbst zu tragen hätte. All dies bewirkt, dass die Patientensicherheit nicht genügend gewährleistet ist. Der Beschwerdegegner 2 hat das Verhalten des Beschwerdeführers somit zu Recht nicht mehr als leicht eingestuft und eine Busse ausgesprochen. Eine Verwarnung als mildeste Massnahme fällt dabei ausser Betracht. Ferner ist nicht zu beanstanden, dass die disziplinarische Massnahme mit der Auflage verbunden wurde, insgesamt 100 Fortbildungsstunden nachzuholen. In Bezug auf die verfügten Massnahmen hat der Beschwerdegegner 2 zugunsten des Beschwerdeführers berücksichtigt, dass er über eine langjährige Berufserfahrung verfügt, bislang nicht im Rahmen einer Disziplinar massnahme bestraft wurde und gegenüber seinen Kindern finanzielle Unterstützungspflichten hat. Die angeordneten Massnahmen sind überdies geeignet und erforderlich, den Beschwerdeführer zur Einhaltung seiner Berufspflichten anzuhalten. Insofern erweisen sich diese als verhältnis- und insgesamt als rechtmässig.

E. 7

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer gegen die Fortbildungspflicht und die Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung verstossen hat. Die angeordnete Disziplinar massnahme verbunden mit der Auflage, 100 Fortbildungsstunden nachzuholen, erweist sich als verhältnis- und insgesamt als rechtmässig. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist. III. Nach Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG hat die Partei, welche im Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren unterliegt, die amtlichen Kosten zu tragen. Die Gerichtskosten von pauschal Fr. 2'000.- sind ausgangsgemäss dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG) und mit dem von ihm bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Eine Parteientschädigung steht ihm mangels Obsiegens nicht zu (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG e contrario). Eine solche steht dem Beschwerdegegner mangels Vorliegens besonderer Umstände ebenfalls nicht zu (Art. 138 Abs. 4 VRG).

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