

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00005 vom 5. November 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-11-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2015.00005

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00005 du 5 novembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00005 del 5 novembre 2015

Regeste

Verordnung über die universitären Medizinalberufe | Verordnung über die universitären Medizinalberufe. [Aufgrund der vom Regierungsrat beschlossenen Änderung sollen Apothekerinnen und Apotheker im Rahmen ihrer Berufsausübung zur Anwendung verschreibungspflichtiger und nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel berechtigt sein. Mit Bewilligung der Gesundheitsdirektion sollen sie zudem befugt sein, ohne ärztliche Verschreibung an gesunden Personen ab 16 Jahren gewisse Impfungen vorzunehmen.] Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde (E. 2.1). Jeder Person und damit auch sämtlichen Mitgliedern des beschwerdeführenden Vereins ist es freigestellt, vom vorgesehenen Impfangebot der Apothekerinnen und Apotheker Gebrauch zu machen oder darauf zu verzichten. Damit ist nicht einzusehen, inwiefern die Mehrzahl seiner Mitglieder von der geplanten Änderung der Medizinalberufeverordnung unmittelbar oder auch nur virtuell betroffen sein könnten, zumal diesbezüglich substantiierte Ausführungen fehlen. Eine generelle Auseinandersetzung mit dem Thema "Impfen" und die Wahrnehmung rein öffentlicher, allgemeiner Interessen, die der Beschwerdeführer mit der Beschwerde anstreben will, vermag die Legitimation der einzelnen Mitglieder jedenfalls nicht zu begründen. Vielmehr entspricht die Beschwerde damit einer verpönten Popularbeschwerde (E. 2.2). Nichteintreten. Zwischenentscheid (Präsidialverfügung vom 16. September 2015): Beiladung (Einbezug in das Verfahren). Grundlagen der Beiladung und Wirkungen (E. 2.1). Die um Einbezug Ersuchenden haben ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens und sind deshalb als Mitbeteiligte in das Verfahren aufzunehmen (E. 2.2).

Erwägungen

E. 3

D,

E. 4

Apothekerverband des Kantons Zürich, alle vertreten durch RA F, Mitbeteiligte, betreffend Verordnung über die universitären Medizinalberufe, hat sich ergeben: I. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschloss am 27. Mai 2015 eine Änderung der Verordnung über die universitären Medizinalberufe vom 28. Mai 2008 (MedBV) per 1. September 2015. Davon betroffen sind neben anderem die Absätze 3 und 4 von § 24: Apothekerinnen und Apotheker sollen im Rahmen ihrer Berufsausübung zur Anwendung verschreibungspflichtiger und nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel berechtigt sein. Mit Bewilligung der Gesundheitsdirektion sollen sie zudem befugt sein, ohne ärztliche Verschreibung an gesunden Personen ab 16 Jahren folgende Impfungen vorzunehmen: gegen Grippe, gegen Frühsommer-Meningoenzephalitis (FSME) und Folgeimpfungen

Hepatitis A, Hepatitis B und Hepatitis A und B, wenn die erste Impfung durch eine Ärztin oder einen Arzt erfolgt ist (rev§ 24 Abs. 3 MedBV). Die Bewilligung soll Apothekerinnen und Apothekern erteilt werden, die über eine genügende fachliche Aus- oder Weiterbildung verfügen (rev§ 24 Abs. 4 MedBV). Die beschlossene Änderung der MedBV wurde am 5. Juni 2015 im Amtsblatt des Kantons Zürich amtlich publiziert. II. A. Am 22. Juni 2015 gelangte der in G, St. Gallen, domizilierte Verein "A" mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss die Aufhebung des Beschlusses vom 27. Mai 2015. Da die Beschwerde vom Geschäftsführer des Vereins unterzeichnet worden und daraus nicht eindeutig ersichtlich war, ob dieser in eigenem Namen oder im Namen des Vereins Beschwerde erhoben hatte, wurde er mit Präsidialverfügung vom 23. Juni 2015 aufgefordert, dem Verwaltungsgericht innert zehn Tagen mitzuteilen, in welchem Namen die Beschwerde geführt werde und – falls das Verfahren im Namen des Vereins geführt werden solle – innert derselben Frist seine Unterschriftsberechtigung für den Verein darzulegen bzw. eine entsprechende Vollmacht einzureichen. Gleichzeitig wurde in der Präsidialverfügung festgehalten, sofern nichts Gegenteiliges geltend gemacht werde, werde davon ausgegangen, dass mit der Beschwerde die Aufhebung der Änderung von rev§ 24 Abs. 3 und 4 MedBV beantragt werde. Mit Schreiben vom 2. Juli 2015 teilte der Präsident des Vereins "A" dem Verwaltungsgericht mit, dass der Geschäftsführer in vorliegender Sache unterschriftsberechtigt sei und die Beschwerde im Namen des Vereins geführt werden solle. Dem Regierungsrat wurde daraufhin mit Präsidialverfügung vom 3. Juli 2015 Frist zur Einreichung der Beschwerdeantwort angesetzt. B. Am 10. Juli 2015 gelangte der Regierungsrat, vertreten durch die Gesundheitsdirektion, mit dem Gesuch an das Verwaltungsgericht, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Dem Verein "A" wurde daraufhin Frist angesetzt, um zu diesem Gesuch Stellung zu nehmen. Innert erstreckter Frist beantragte er am 5. August 2015 die Abweisung des Gesuchs. Daneben ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung bis zum Abschluss des Verfahrens. Der Regierungsrat verzichtete daraufhin mit Eingabe vom 12. August 2015 auf eine Stellungnahme und bat um einen möglichst raschen Entscheid seitens des Verwaltungsgerichts hinsichtlich des beantragten Entzugs der aufschiebenden Wirkung. Der Verein "A" äusserte sich dazu nicht mehr. Mit Präsidialverfügung vom 28. August 2015 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen, wobei dies mit der offensichtlichen Unbegründetheit bzw. Haltlosigkeit der Beschwerde aufgrund der fehlenden Legitimation des Vereins "A" begründet wurde. Gleichzeitig wurde dessen Gesuch um unentgeltliche Prozessführung abgewiesen. C. Am 31. August 2015 erstattete der Regierungsrat die Beschwerdeantwort mit dem Antrag, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. D. Mit gemeinsamer Eingabe vom 2. September 2015 gelangten B, C und D, die als Apotheker bzw. Apothekerinnen im Kanton Zürich tätig sind, sowie der Apothekerverband des Kantons Zürich an das Verwaltungsgericht und ersuchten darum, als Parteien, eventualiter als Beigeladene respektive Mitbeteiligte, "mit vollen Teilnahmerechten" in das Beschwerdeverfahren miteinbezogen zu werden. Sinngemäss beantragten sie zudem, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. diese abzuweisen sei. Mit Präsidialverfügung vom 16. September 2015 wurden die Gesuchsteller als Mitbeteiligte in das Verfahren aufgenommen und dasselbe einstweilen auf die Frage der Legitimation des Beschwerde führenden Vereins beschränkt. E. Am 22. September 2015 erstattete der Verein "A" eine weitere Stellungnahme und beantragte, seine Legitimation sei zu bejahen, und auf die Beschwerde einzutreten. Daneben ersuchte er um Einsicht in die

"Kursbestätigung" der pharmaSuisse von D. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). 2. 2.1 Der Beschwerdeführer ist ein Verein gemäss Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuchs und somit als juristische Person konstituiert (Art. 1 der Statuten). Wenn juristische Personen als Adressatinnen oder Dritte in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen sind, sind die allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen von § 49 in Verbindung mit § 21 VRG zu beachten. Daneben können Verbände zur Verbandsbeschwerde befugt sein. Zu unterscheiden sind die "egoistische Verbandsbeschwerde", mit welcher sich Verbände für die Interessen ihrer Mitglieder einsetzen, und die "ideelle Verbandsbeschwerde", womit gesetzlich hierzu legitimierte Organisationen öffentliche Interessen vertreten. Wie der Beschwerdegegner zu Recht ausführt, besteht vorliegend keine Rechtsgrundlage für eine ideelle Verbandsbeschwerde, weshalb die Voraussetzungen der "egoistischen Verbandsbeschwerde" zu prüfen sind: Erstens muss die Vereinigung eine juristische Person sein, was hier wie gesagt zutrifft. Zweitens muss sie statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen der Mitglieder befugt sein. Drittens müssen diese Interessen allen oder zumindest einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam sein, und viertens muss jedes dieser Mitglieder selber zur Geltendmachung des Interesses auf dem Rechtsmittelweg befugt sein (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 93 ff.). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 136 II 539 E. 1.1). 2.2 Zur Erhebung eines Begehrens betreffend abstrakte Normenkontrolle ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung legitimiert, wer zumindest virtuell in schutzwürdigen tatsächlichen Interessen berührt ist. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist. Die unmittelbare Betroffenheit entsteht dadurch, dass der Erlass auf eine Person direkt anwendbar ist oder werden könnte oder dass die Person zumindest durch auf ihn gestützte Rechtsanwendungsakte betroffen werden könnte (BGE 137 I 77 E. 1.4; VGr, 19. September 2013, AN.2013.00001, E. 1.2.3; Bertschi, § 21 N. 32 ff.). Wie der Beschwerdegegner zu Recht vorbringt, ist jeder Person und damit auch sämtlichen Mitgliedern des Beschwerdeführers freigestellt, vom vorgesehenen Impfangebot der Apothekerinnen und Apotheker Gebrauch zu machen oder darauf zu verzichten. Dies bestreitet denn auch der Beschwerdeführer nicht. Damit ist aber nicht einzusehen, inwiefern die Mehrzahl seiner Mitglieder von der geplanten Änderung der Medizinalberufeverordnung unmittelbar oder auch nur virtuell betroffen sein könnte, zumal diesbezüglich substanziierte Ausführungen fehlen. Mit der Änderung der Medizinalberufeverordnung wird der Bevölkerung eine zusätzliche Möglichkeit eingeräumt, auch bei Apothekerinnen oder Apothekern gegen gewisse Krankheiten Impfungen zu erhalten; eine Verpflichtung, sich dort oder überhaupt impfen zu lassen, entsteht dadurch nicht. Eine "offene, unabhängige und undogmatische fachliche Auseinandersetzung mit dem Impfen" zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und somit die Wahrnehmung rein öffentlicher, allgemeiner Interessen, die der Beschwerdeführer mit der Beschwerde anstreben will, vermag die Legitimation der einzelnen Mitglieder jedenfalls nicht zu begründen (BGE 118 Ia 427 E. 2a). Vielmehr

entspricht die Beschwerde damit – wie der Beschwerdegegner ebenfalls zu Recht geltend macht – einer verpönten Popularbeschwerde (vgl. Bertschi, § 21 N. 13). Dass die Beschwerde im "Auftrag der Mitglieder" erfolgt, ändert daran nichts. Fehlt es mithin an einer Betroffenheit der Mitglieder des Beschwerdeführers und ist somit bereits eine der Bedingungen der "egoistischen Verbandsbeschwerde" nicht erfüllt, müssen die übrigen Voraussetzungen nicht mehr geprüft werden. Demgemäss ist die Legitimation des Beschwerdeführers zu verneinen und auf die Beschwerde nicht einzutreten. 3. Die Kosten des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG Satz 1). Eine Parteientschädigung steht ihm nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner beantragte ebenfalls die Zusprechung einer Parteientschädigung. Gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG hat das Gemeinwesen in der Regel zwar keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist über einen Wissensvorsprung verfügen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51). Vorliegend besteht denn auch kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen. Dem Verfahren lagen keine ausserordentlich komplexen Sachverhalte und/oder schwierige rechtliche Fragen zugrunde, und der entstandene Aufwand war nicht als ungewöhnlich gross zu bezeichnen. Nach § 17 Abs. 2 lit. b VRG kann einem Gemeinwesen eine Entschädigung allerdings auch bei offensichtlich unbegründeten Rechtsbegehren zugesprochen werden, wobei es sich hier – anders als bei § 17 Abs. 2 lit. a VRG – nicht rechtfertigt, bezüglich der Berechtigung des Gemeinwesens höhere Anforderungen zu stellen als bei privaten Parteien (Plüss, § 17 N. 62). Wie gezeigt erwies sich die Beschwerde mangels Legitimation des Beschwerdeführers als offensichtlich unbegründet. Dieser ist daher zu verpflichten, dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei ein Betrag von Fr. 2'000.- als angemessen erscheint. Die Mitbeteiligten haben nicht um eine Parteientschädigung ersucht.

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