

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00179 vom 22. August 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00179

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00179 du 22 août 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00179 del 22 agosto 2002

Regeste

Einziehung von Heilmitteln | Beteiligung von Standesorganisationen am Verfahren betreffend Einziehung von Heilmitteln bei einem Arzt. Beschwerdebefugt ist nur, wer selbst unmittelbar von einer Anordnung betroffen ist. Bei der egoistischen Verbandsbeschwerde wird vorausgesetzt, dass eine grosse Zahl ihrer Mitglieder betroffen ist. Diese Betroffenheit besteht nicht, wenn der zu treffende Entscheid bloss präjudizielle Bedeutung in allfälligen Verfahren gegen andere Verbandsmitglieder haben könnte (E. 1). Aus denselben Gründen sind die Verbände auch nicht ins erste Verfahren beizuladen. VB.1998.00367 betraf einen wesentlich abweichenden Sonderfall (E. 2).

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 22.08.2002 VB.2002.00179 Zurich Verwaltungsgericht 22.08.2002 VB.2002.00179 Zurigo Verwaltungsgericht 22.08.2002 VB.2002.00179

Einziehung von Heilmitteln | Beteiligung von Standesorganisationen am Verfahren betreffend Einziehung von Heilmitteln bei einem Arzt. Beschwerdebefugt ist nur, wer selbst unmittelbar von einer Anordnung betroffen ist. Bei der egoistischen Verbandsbeschwerde wird vorausgesetzt, dass eine grosse Zahl ihrer Mitglieder betroffen ist. Diese Betroffenheit besteht nicht, wenn der zu treffende Entscheid bloss präjudizielle Bedeutung in allfälligen Verfahren gegen andere Verbandsmitglieder haben könnte (E. 1). Aus denselben Gründen sind die Verbände auch nicht ins erste Verfahren beizuladen. VB.1998.00367 betraf einen wesentlich abweichenden Sonderfall (E. 2).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2002.00179 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2002.00179 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 22.08.2002 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Gesundheitswesen Betreff: Einziehung von Heilmitteln Beteiligung von Standesorganisationen am Verfahren betreffend Einziehung von Heilmitteln bei einem Arzt. Beschwerdebefugt ist nur, wer selbst unmittelbar von einer Anordnung betroffen ist. Bei der egoistischen Verbandsbeschwerde wird vorausgesetzt, dass eine grosse Zahl ihrer Mitglieder betroffen ist. Diese Betroffenheit besteht nicht, wenn der zu treffende Entscheid bloss präjudizielle Bedeutung in allfälligen Verfahren gegen andere Verbandsmitglieder haben könnte (E. 1). Aus denselben Gründen sind die Verbände auch nicht ins erste Verfahren beizuladen. VB.1998.00367 betraf einen wesentlich abweichenden Sonderfall (E. 2). Stichworte: BEILADUNG BERÜHRTSEIN BETROFFENHEIT EGOISTISCHE VERBANDBESCHWERDE LEGITIMATION SCHUTZWÜRDIGES INTERESSE ÜBRIGES FÜRSORGE UND GESUNDHEIT VERBANDBESCHWERDE Rechtsnormen: § 21 lit. a VRG Publikationen: RB 2002 Nr.

8 S. 48 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Dr. med. B betreibt in Zürich eine gynäkologische Praxis. Er hatte am 28. Mai 1998 gestützt auf § 17 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 (GesundheitsG) sowie das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 26. Februar 1998 (VB.1997.00526) die Gesundheitsdirektion um eine Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke (sogenannte Selbstdispensation) ersucht. Dieses Gesuch wurde – wie zahlreiche andere Gesuche von Ärztinnen und Ärzten in den Städten Zürich und Winterthur – von der Gesundheitsdirektion sistiert. Die Kantonale Heilmittelkontrolle inspizierte am 9. August 2000 die Arztpraxis von Dr. med. B. Dabei wurden zahlreiche Arzneimittel beschlagnahmt, davon ein Teil, weil Dr. med. B keine Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke besitze, ein anderer Teil, weil die Verfalldaten abgelaufen seien. Namens der Gesundheitsdirektion verfügte die Kantonale Heilmittelkontrolle am 17. August 2000, die vorgefundenen verdorbenen Arzneimittel würden entschädigungslos eingezogen und vernichtet, die zur unrechtmässigen Abgabe bestimmten Heilmittel würden entschädigungslos eingezogen. II. Dagegen erhob Dr. med. B am 16. September 2000 Rekurs an den Regierungsrat mit dem Antrag, die Medikamente, die mangels Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke beschlagnahmt worden seien, seien ihm zurückzuerstatten, allenfalls sei ihm deren Einkaufswert zu ersetzen. Zur Begründung brachte er vor, zur Abgabe von Medikamenten im Rahmen von Notfallbehandlungen sei er auch ohne Selbstdispensationsbewilligung befugt; dabei sei entgegen der Auffassung der Gesundheitsdirektion bei einer gynäkologischen Praxis von einem erweiterten Notfall-Begriff auszugehen. Darunter fielen auch Behandlungen, bei denen ein besonderes Bedürfnis der Patienten und Patientinnen nach Vertraulichkeit bestehe. Die beschlagnahmten Medikamente seien für derartige Behandlungen bestimmt. Ferner machte der Rekurrent geltend, gestützt auf das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 26. Februar 1998 dürfte ihm die Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke ohnehin nicht verweigert werden. Der Regierungsrat wies den Rekurs am 13. März 2002 ab, soweit er darauf eintrat. Er erwog zusammengefasst: Aus den verwaltungsgerichtlichen Urteil vom 26. Februar 1998 könne der Rekurrent nichts zu seinen Gunsten ableiten, denn dieses Urteil stelle die Bewilligungspflicht für die Führung einer Privatapotheke nicht in Frage; weil und solange der Rekurrent nicht über eine solche Bewilligung verfüge, dürfe er ausserhalb des Notfallbereichs keine Medikamente abgeben. – Für die Umschreibung dieses Bereichs sei entgegen der Auffassung des Rekurrenten nicht auf das subjektive Motiv bzw. die eigene Einschätzung der den Arzt aufsuchenden Patientinnen und Patienten abzustellen. Gemäss der Definition des Klinischen Wörterbuches Pschyrembel falle unter Notfall "jeder Patient, bei dem sich unabhängig von der auslösenden Ursache eine Störung der vitalen Funktionen (Atmung, Herz-Kreislauf, Wasser-Elektrolyt- und Säuren-Basen-Haushalt) ausbilde oder auch nur zu befürchten bzw. nicht sicher auszuschliessen sei, und auch Patienten, bei denen eine akute Erkrankung, ein Trauma oder eine Vergiftung irreversible Organschädigungen hervorrufen oder zur Folge haben können". Gemäss der überzeugenden Darstellung in der Vernehmlassung der Kantonalen Heilmittelkontrolle müsse eine Medikation bei medizinischen Notfällen möglichst rasch wirksame Plasmaspiegel von Arzneistoffen aufbauen, was in den meisten Fällen nur mittels Injektion oder Infusion erreicht werden könne. Bei den streitbetroffenen eingezogenen Medikamenten handle es sich fast ausschliesslich um Arzneimittel, welche durch den Mund (peroral), über den Mastdarm (rektal), die Scheide (vaginal) oder über die Haut (kutan) verabreicht würden. Diese Anwendungsarten seien in den meisten Fällen für eine Notfallmedikamentation nicht geeignet; insbesondere falle bei bewusstlosen Patienten

eine orale Medikation nicht in Betracht. Auf die eigene Einschätzung des Patienten abzustellen, gehe auch deswegen nicht an, weil der Arzt die fraglichen Medikamente in seiner Praxis lagere; müsse also der Patient in einem Fall, den er selber als Notfall auffasse, diese Praxis aufsuchen, so sei nicht einzusehen, weshalb ihm wegen seines beeinträchtigten Zustands nicht zuzumuten sei, zwecks Bezug des verordneten Medikaments eine Apotheke aufzusuchen. – Nicht überzeugend sei sodann die Betrachtungsweise des Rekurrenten, wonach sich eine Notfallsituation schon im Hinblick auf die in einer Apotheke fehlende "Vertraulichkeit" sowie auf ein in der Gynäkologie bestehendes "spezielles Vertrauensverhältnis" zur Patientin hergeleitet werden könne. – Der Rekurrent lege bezüglich keines der fraglichen Medikamente dar, inwiefern es sich dabei um ein für Notfallbehandlungen geeignetes Heilmittel im Sinn der vorstehend dargelegten Betrachtungsweise der Kantonalen Heilmittelkontrolle handle; es dürfe daher ohne Weiteres auf deren Beurteilung anlässlich der Beschlagnahme abgestellt werden und es erübrige sich eine Auseinandersetzung mit den einzelnen Präparaten. Dagegen erhob Dr. med. B am 22. April 2002 Beschwerde an das Verwaltungsgericht, wo das Rechtsmittel zurzeit noch pendent ist (VB.2002.00147). III. Mit Eingabe vom 16. Mai 2002 gelangten die Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich sowie die Gynäkologische Gesellschaft des Kantons Zürich an das Verwaltungsgericht. Darin erhoben sie Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Regierungsrats vom 13. März 2002 mit dem Antrag, diesen Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur erneuten Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Falls auf die Beschwerde nicht eingetreten werde, sei die Eingabe als Beiladungsgesuch mit dem nämlichen Antrag entgegenzunehmen; dementsprechend seien die Beschwerdeführer in das Verfahren VB.2002.00147 einzubeziehen und in Gutheissung jener Beschwerde die Angelegenheit zur erneuten Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners. Die Gesundheitsdirektion, welche im Verfahren VB.2002.00147 Abweisung jener Beschwerde beantragt hatte, verzichtete auf Vernehmlassung. Der Regierungsrat beantragte am 3. Juli 2002, die Beschwerde VB.20002.00147 sei abzuweisen und die Beschwerde VB.2002.00179 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Gemäss § 21 lit. a in Verbindung mit § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Danach können juristische Personen als Verfügungsadressatinnen oder Dritte beschwerdebefugt sein, wenn sie unmittelbar selber von der Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an deren Änderung oder Aufhebung haben. Das trifft hier von vornherein nicht zu. Darüber hinaus können Verbände gestützt auf § 21 lit. a VRG unter bestimmten Voraussetzungen zur Erhebung der sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde zugunsten ihrer Mitglieder befugt sein. Es handelt sich um die gleichen, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen, die nach der bundesgerichtlichen Praxis zur Erhebung der verwaltungsgerichtlichen und der staatsrechtlichen Beschwerde durch einen Verband erforderlich sind: Die Vereinigung muss eine juristische Person sein und statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen der Mitglieder befugt sein; sodann muss eine grosse Anzahl ihrer Mitglieder vom angefochtenen Akt in dem Sinne betroffen sein, das sie selber zu dessen Anfechtung legitimiert wären (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 51; Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und

Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 786 ff.; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. A., Bern 1994, S. 268 ff.; BGE 123 I 221 E. 2; 119 Ib 374 E. 2a; 113 Ia 241 E. 1c sowie 247 E. 2; RB 1983 Nr. 9, 1991 Nr. 8 = BEZ 1991 Nr. 3). Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Mehrzahl der in ihren beiden Verbänden zusammengeschlossenen Mitglieder verfügten über keine Selbstdispensationsbewilligung. Deren schutzwürdiges Interesse an einer Aufhebung des angefochtenen Aktes bestehe darin, dass sie bei einer der Abweisung der Beschwerde – im näher zu bestimmenden Rahmen der gesetzlich zulässigen Medikamentenabgabe in Notfällen – auf die Abgabe von Arzneimitteln in den Darreichungsformen der Injektion und der Infusion beschränkt wären, während sie bei einer Gutheissung der Beschwerde im Rahmen von Notfallbehandlungen auch weitere, auf andere Weise verabreichte Medikamente abgeben und anwenden könnten. Dies zeige, "dass jeder Arzt und jede Ärztin ohne Selbstdispensationsbewilligung als Beschwerdeführer einen eigenen, praktischen Nutzen an der Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde hätte" (Beschwerdeschrift S. 5 f.). Mit diesen Ausführungen vermögen die Beschwerdeführerinnen aber nicht aufzuzeigen, dass eine grosse Zahl ihrer Mitglieder vom angefochtenen Akt betroffen sind und selber zur Beschwerdeerhebung legitimiert wären: Angefochtener Akt ist hier die Beschlagnahmeverfügung der Gesundheitsdirektion vom 17. August 2000, deren Adressat einzig Dr. med. B war, bzw. die Bestätigung dieser Verfügung durch den Regierungsrat. Wenn nach der dargelegten Praxis als Voraussetzung der egoistischen Verbandsbeschwerde eine grosse Anzahl der Verbandsmitglieder selber zur Beschwerdeerhebung befugt sein müsste, so bedeutet dies, dass sich deren Betroffenheit aus den angefochtenen Akt selber ergeben muss. Es genügt nicht, dass sie durch die Begründung, auf die sich der angefochtene Akt oder allenfalls der diesen Akt bestätigende Rekursentscheid stützt, berührt werden. Deswegen sind Vereinigungen im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde in der Regel nur zur Anfechtung von Erlassen und von Allgemeinverfügungen legitimiert, während die Führung von "Musterprozessen", mit denen am Beispiel eines einzelnen Mitgliedes eine Verfügung angefochten wird, nicht zulässig ist (Kälin, S. 269 mit Hinweis auf BGE 113 Ia 241 E. 1c sowie 247 E. 2). Aus dem nämlichen Grund kommt die egoistische Verbandsbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege selten zum Tragen (Häner, Rz. 789). Denkbar ist dies in Fällen mit Drittbetroffenen, die zulasten des Verfügungsadressaten intervenieren wollen (BGE 124 II 293 E. 3d S. 307 betreffend Beschwerdelegitimation des Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich zur Anfechtung der Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens). Aber auch in solchen Fällen mit allfälligen Drittbetroffenen fehlt es in der Regel an der genannten Voraussetzung; so hat das Verwaltungsgericht etwa die Beschwerdelegitimation eines Vereins zur Anfechtung einer Baubewilligung verneint, weil nur ein geringer Teil der Mitglieder – als direkte Nachbarn des betreffenden Bauprojektes – selber zur Anfechtung legitimiert gewesen wären (RB 1991 Nr. 8 = BEZ 1991 Nr. 3). Im vorliegenden Fall wären die Mitglieder der Beschwerdeführerinnen selber (wie auch alle Ärztinnen und Ärzte im Kanton, die nicht Mitglied der Beschwerdeführerinnen sind), nicht zur Anfechtung der an Dr. med. B gerichteten Beschlagnahmeverfügung berechtigt gewesen. Das gilt auch für jene Ärztinnen und Ärzte, die wie Dr. B über keine Selbstdispensationsbewilligung verfügen und die daher wie dieser an einem möglichst weitgefassten Begriff der Notfallbehandlung interessiert sein mögen. Ein derartiges Interesse vermag keine direkte Betroffenheit der Mitglieder oder anderen Ärzte zur Anfechtung der allein Dr. med. B betreffenden Beschlagnahmeverfügung zu begründen; es handelt sich um eine Art virtueller Betroffenheit, welche zur Anfechtung der einen anderen Adressaten betreffenden

Verfügung nicht genügt. Zur Anfechtung von Verfügungen, welche den Adressaten belasten, sind Dritte nur befugt, wenn sich der von ihnen geltend gemachte Nachteil unmittelbar aus der Verfügung ergibt; es genügt nicht, dass er eine blosser Folge des dem Adressaten durch die Verfügung gebotenen Handelns ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 48, mit Hinweisen auf die Praxis). Fehlt es damit an der Voraussetzung, dass eine grosse Zahl ihrer Mitglieder zur Anfechtung der Verfügung vom 17. August 200 bzw. des diese Verfügung bestätigenden Rekursentscheids vom 13. März 2002 befugt wären, ist auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführerinnen nicht einzutreten. 2. Für den Fall, dass auf ihre Beschwerde mangels Legitimation nicht eingetreten werde, ersuchen die Beschwerdeführerinnen um Beiladung im Beschwerdeverfahren VB.2002.00147 sowie um Gutheissung jener Beschwerde. Sie begründen ihr Beiladungsgesuch mit dem gleichen Argument wie die geltend gemachte Beschwerdelegitimation, nämlich im Wesentlichen damit, der Ausgang jenes Beschwerdeverfahrens sei von präjudizieller Bedeutung für die Mehrheit der Ärztinnen und Ärzte im Kanton Zürich, namentlich für Gynäkologen und Gynäkologinnen. Nach der zürcherischen Praxis wird ein Anspruch auf Beiladung vorab dann bejaht, wenn der betreffenden Person auch die Rekurs- und Beschwerdelegitimation zuzusprechen (gewesen) wäre. Auf diese Weise sollen Personen in das Verfahren einbezogen werden, die von der Vorinstanz zu Unrecht nicht einbezogen worden sind oder die durch den zu treffenden Entscheid möglicherweise neu betroffen werden könnten (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 110 und 114). In Anwendung dieser Grundsätze hat es das Verwaltungsgericht abgelehnt, die heutige Beschwerdeführerin 1 in das Beschwerdeverfahren betreffend die Erteilung einer Bewilligung an eine nichtärztliche Psychotherapeutin zur selbständigen Berufsausübung beizuladen (RB 1991 Nr. 81 = ZBl 93/1992, S. 88 f.). Desgleichen hat es die Weigerung der Gesundheitsdirektion, einen Apotheker in die Verfahren betreffend die Erteilung von Selbstdispensationsbewilligungen an Ärzte einzubeziehen, geschützt (RB 1998 Nr. 42). Gleiches muss aber auch in Fällen gelten, in denen wie hier um Beiladung ersucht wird, um zugunsten des Verfügungsadressaten intervenieren zu können. Das von den Beschwerdeführerinnen erwähnte Verfahren VB.1998.00367 betraf, wie sie selber einräumen, einen besonderen Fall. In jenem Verfahren, in welchem über die Beschwerde eines Arztes gegen die Sistierung seines Gesuchs um Selbstdispensationsbewilligung zu befinden war, hat das Verwaltungsgericht dem Beiladungsgesuch der heutigen Beschwerdeführerin 1 aus Gründen der prozessualen Waffengleichheit entsprochen. Wegen der Besonderheit jenes Verfahrens war nämlich bereits zuvor dem Apothekerverein (auf dessen Ersuchen hin die Gesundheitsdirektion die streitbetroffenen Sistierungen verfügt hatte) Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden, weshalb es geboten erschien, auch der Ärztesgesellschaft Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Würde im vorliegenden Fall dem Beiladungsgesuch der Beschwerdeführerinnen betreffend das hängige Beschwerdeverfahren VB.2002.00147 entsprochen, so müsste wiederum aus Gründen der prozessualen Waffengleichheit auch dem Apothekerverein Gelegenheit zur Stellungnahme in jenem Verfahren eingeräumt werden. Das Beiladungsgesuch ist daher abzuweisen. 3. ... Demgemäss beschliesst die Kammer: 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. 2. Das Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Beiladung in das Verfahren VB.2002.00147 wird abgewiesen. ...