

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00160 vom 10. Juli 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-07-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00160

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00160 du 10 juillet 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00160 del 10 luglio 2003

Regeste

Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Arzt | Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Berufsausübung Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug der Bewilligung für die ärztliche Tätigkeit; Aufsicht über die Arztpersonen; gesundheitspolizeilich motivierte Berufspflichten (E. 2a). Im Kanton Zürich besteht eine Verwaltungspraxis, wonach die selbständige ärztliche Berufsausübung die Führung einer Praxis voraussetzt (E. 4a). Diese Praxis stützt sich aber auf keine gesetzliche Grundlage: Die Rechtsgrundlagen nennen diese Voraussetzungen nicht (E. 4b/aa). Eine systematische Auslegung (E. 4b/bb) und namentlich der Zusammenhang der Normen in der Ärzteverordnung (E. 4b/cc) führen zum Schluss, dass die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit nicht von der Eröffnung einer Praxis abhängig gemacht werden kann (E. 4b/ee). Folglich kann bei Praxisaufgabe die Bewilligung nicht entzogen werden (E. 4c). Gutheissung. - Bei gleichem Ergebnis Minderheitsbegründung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Gesundheitswesen Betreff: Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Arzt Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Berufsausübung Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug der Bewilligung für die ärztliche Tätigkeit; Aufsicht über die Arztpersonen; gesundheitspolizeilich motivierte Berufspflichten (E. 2a). Im Kanton Zürich besteht eine Verwaltungspraxis, wonach die selbständige ärztliche Berufsausübung die Führung einer Praxis voraussetzt (E. 4a). Diese Praxis stützt sich aber auf keine gesetzliche Grundlage: Die Rechtsgrundlagen nennen diese Voraussetzungen nicht (E. 4b/aa). Eine systematische Auslegung (E. 4b/bb) und namentlich der Zusammenhang der Normen in der Ärzteverordnung (E. 4b/cc) führen zum Schluss, dass die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit nicht von der Eröffnung einer Praxis abhängig gemacht werden kann (E. 4b/ee). Folglich kann bei Praxisaufgabe die Bewilligung nicht entzogen werden (E. 4c). Gutheissung. - Bei gleichem Ergebnis Minderheitsbegründung. Stichworte: ARZT ARZTPRAXIS BERUFSAUSBILDUNGSBEWILLIGUNG BERUFSAUSÜBUNG ENTZUG PRAXISBEWILLIGUNG Rechtsnormen: § 7 Abs. I lit. a aGesundheitsG § 7 Abs. III aGesundheitsG § 8 Abs. I aGesundheitsG § 9 aGesundheitsG § 16 aGesundheitsG § 1 ÄrzteV § 12 ÄrzteV Art. 27 BV Publikationen: RB 2003 Nr. 61 S. 144 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. Die Gesundheitsdirektion bewilligte Dr. med. A, geb. 1962, am 1. April 1999 gestützt auf § 7 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 (GesundheitsG) die selbständige ärztliche Tätigkeit bis zum Jahr 2032. Als damalige Praxisadresse hatte er mit X in Zürich

angegeben. Unter Hinweis darauf, dass der Krankenkassenverband seine Zulassung zur Abrechnung von Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenkassenversicherung offenbar im März 2000 sistiert habe, ersuchte ihn die Gesundheitsdirektion am 9. April 2001 um Mitteilung, ob er nach wie vor, und gegebenenfalls unter welcher Adresse, im Kanton Zürich selbständig ärztlich tätig sei. Am 31. Mai 2001, nunmehr im Kanton Y wohnhaft, schrieb er der Gesundheitsdirektion, mit grösster Wahrscheinlichkeit werde er noch dieses Jahr wieder im Kanton Zürich eine selbständige ärztliche Tätigkeit aufnehmen, weshalb er darum bitte, seine Praxisbewilligung nicht zu löschen. Die Gesundheitsdirektion kündigte ihm am 6. Juni 2001 schriftlich an, sie werde seine Praxisbewilligung, von der er zurzeit keinen Gebrauch im Kanton Zürich mache, für die Dauer eines Jahres bis längstens 30. Juni 2002 sistieren. Sollte sie dahin von ihm keinen Bericht erhalten, werde sie seine Praxisbewilligung automatisch und definitiv löschen. Von der Sistierung gab sie den gleichen Stellen wie seinerzeit von der Bewilligungserteilung Kenntnis. Am 5. Juli 2002 setzte die Gesundheitsdirektion Dr. med. A eine Nachfrist bis 15. August 2002, um der Behörde mitzuteilen, ob er die ärztliche Tätigkeit im Kanton Zürich wieder aufnehme, ansonsten seine Bewilligung gelöscht werde. Dr. med. A ersuchte die Direktion hierauf am 29. Juli 2002 um Darlegung der Rechtsgrundlage für eine Löschung der Bewilligung. Die Direktion antwortete ihm am 31. Juli 2002, die einmal erteilte Bewilligung berechtige "nach Aufgabe bzw. Unterbruch oder sogar nie aufgenommenen Praxistätigkeit" nicht "bedingungslos" zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit. Sie setzte ihm erneut eine Nachfrist bis 31. August 2002 zur Nennung einer "genauen Praxisadresse" an, ansonsten die Praxisbewilligung androhungsgemäss gelöscht werde. Sie wies ihn zudem darauf hin, dass sie ihm nach Löschung der Bewilligung aufgrund der bundesrätlichen Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.103) voraussichtlich mindestens in den nächsten drei Jahren keine solche Bewilligung mehr erteilen könne. Dr. med. A ersuchte die Direktion hierauf am 9. August 2002 um eine beschwerdefähige Verfügung in dieser Angelegenheit. Dementsprechend verfügte die Gesundheitsdirektion am 3. April 2003, Dr. med. A werde die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit im Kanton Zürich entzogen (Disp. Ziff. I). Sie auferlegte ihm die Verfahrenskosten von Fr. 800.- (Ziff. II). II. Mit Beschwerde vom 30. April 2003 beantragte Dr. med. A dem Verwaltungsgericht, die Verfügung der Gesundheitsdirektion sei sowohl in der Sache (Bewilligungsentzug) wie auch hinsichtlich der Kostenaufgabe aufzuheben; eventuell sei dem Beschwerdeführer für den Fall der Wiederaufnahme der ärztlichen Praxis eine Meldepflicht aufzuerlegen (statt die Praxisbewilligung zu entziehen); unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners; ferner ersuchte er darum, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht zu entziehen. Die Gesundheitsdirektion ersuchte das Gericht am 5. Mai 2003 um Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht zog von der Gesundheitsdirektion eine Garnitur der Unterlagen bei, die den jeweiligen Bewerberinnen und Bewerbern einer Praxisbewilligung zwecks näherer Substanziierung ihres Gesuchs zugestellt wird. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 19a Abs. 2 Ziff. 2 in Verbindung mit § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. a) Eine Bewilligung der Gesundheitsdirektion ist erforderlich, um gegen Entgelt oder berufsmässig Krankheiten, Verletzungen oder sonstige gesundheitliche Störungen festzustellen und zu behandeln oder

überhaupt medizinische Verrichtungen vorzunehmen (§ 7 Abs. 1 lit. a GesundheitsG). 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 Abs. 1 GesundheitsG). Die Ärzteverordnung vom 6. Mai 1998 (ÄrzteV) konkretisiert die unter die Bewilligungspflicht fallenden Tätigkeiten sowie die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung. Einer Bewilligung bedürfen laut § 1 Abs. 1 die Ärztinnen und Ärzte mit privater Praxis (lit. a), die verantwortlichen Ärztinnen und Ärzte der Betriebe der ambulanten und gemeinnützigen Institute (lit. b), die Leitenden Ärztinnen und Ärzte der öffentlichen und privaten Krankenhäuser, der Pflegeheime und der Polikliniken (lit. c) sowie alle anderen Ärztinnen und Ärzte, die Kranke untersuchen oder behandeln, ohne dabei im Namen einer praxisberechtigten Person tätig zu sein (lit. d). Die Bewilligung zur selbständigen Tätigkeit wird Inhaberinnen und Inhabern des eidgenössischen oder eines eidgenössisch anerkannten ausländischen Arztdiploms erteilt, die zusätzlich einen eidgenössischen oder eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitel erworben haben (Abs. 2 in der Fassung vom 6. Februar 2002 [OS 57, 169], welche Bestimmung § 16 Abs. 1 GesundheitsG in der Fassung vom 10. März 2003 entspricht [OS 58, 157, rückwirkende Anwendbarkeit]). Die Bewilligung wird befristet bis zum Ablauf des 70. Altersjahrs, wobei sie danach auf Gesuch hin für jeweils drei Jahre erneuert werden kann, sofern die Voraussetzungen nach § 8 GesundheitsG fortbestehen (Abs. 3). § 1a ÄrzteV (eingefügt am 6. Februar 2002) enthält eine besondere Regelung für die zeitlich begrenzte selbständige Tätigkeit, gemäss welcher unter bestimmten Voraussetzungen anstelle der Bewilligung eine blosse Anzeigepflicht tritt. Die Inhaber der Bewilligung unterstehen der Aufsicht der Gesundheitsdirektion (§ 7 Abs. 3 GesundheitsG). Die Ärzteverordnung enthält dabei Vorschriften über die Praxisführung. Näher umschriebene Vorgänge, wie unter anderem die Eröffnung, Verlegung und Aufgabe einer Praxis, Namenswechsel der praxisberechtigten Person, Ausübung der Praxis an mehr als einem Standort und die regelmässige selbständige Berufsausübung in fremden Praxisräumlichkeiten, sind der Gesundheitsdirektion schriftlich zu melden (§ 12 Abs. 1 in der Fassung vom 6. Februar 2002). Die Gesundheitsdirektion kann verlangen, dass die praxisberechtigte Person nicht weiter von ihrer Praxis entfernt wohnt, als es mit deren ordnungsgemässer Führung vereinbar ist (§ 13). Die praxisberechtigten Personen müssen für die Betreuung ihrer Patientinnen und Patienten in Notfällen besorgt sein (§ 14 Satz 1). Die Gesundheitsdirektion ist befugt, jederzeit unangemeldet Kontrollen und Inspektionen durchzuführen, Beweismittel zu erheben, nicht bewilligte Praxen zu schliessen sowie die Beseitigung unerlaubter Behandlungsmittel und rechtswidriger Auskündigungen zu veranlassen (§ 21). Die Gesundheitsdirektion kann die Bewilligung entziehen, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorhanden sind oder wenn den Behörden nachträglich Tatsachen zur Kenntnis gelangen, aufgrund derer die Bewilligung hätte verweigert werden müssen (§ 9 Abs. 1 GesundheitsG). b) Die Gesundheitsdirektion hat erwogen, Dr. med. A führe unbestrittenermassen keine Praxis mehr im Kanton Zürich; nach eigener Darstellung habe er nicht die Absicht, in nächster Zukunft die selbständige ärztliche Tätigkeit im Kanton Zürich wieder aufzunehmen. Damit seien die Voraussetzungen für einen Bewilligungsentzug erfüllt. Nach der gesetzlichen Regelung sei das Erteilen der Bewilligung bzw. deren Fortbestand "an die tatsächliche bzw. konkrete Praxisführung gebunden". Es handle sich im Lichte von §§ 8 und 16 GesundheitsG "um eine Bewilligung zum konkreten Tätigwerden und nicht um eine generelle Ermächtigung, zu einem

unbestimmten Zeitpunkt an einer nicht bekannten Praxisadresse allenfalls einmal freiberuflich tätig zu werden". Eine wirksame Ausübung der Aufsichtstätigkeit sei der Gesundheitsdirektion bei Bewilligungsinhabern, welche die ärztliche Tätigkeit ohne feste oder überhaupt ohne Praxisadresse nur punktuell ausübten, nicht möglich. Das gelte insbesondere auch für Bewilligungsinhaber, die gestützt auf die zürcherische Bewilligung in einem anderen Kanton praktizierten und im Falle von dortigen aufsichtsrechtlichen Sanktionen "ohne Konsequenzen in den Kanton Zürich ausweichen" könnten. Verunmöglicht oder erschwert würden der Gesundheitsdirektion so vor allem Kontrollen gestützt auf § 21 ÄrzteV, insbesondere der Zugriff auf Krankengeschichten. Sei demnach die konkrete Praxisführung unter Nennung einer Praxisadresse Voraussetzung für die Bewilligungserteilung, könne die erteilte Bewilligung auch entzogen werden, wenn diese Voraussetzung nicht mehr gegeben sei. c) Der Beschwerdeführer, der laut eigener Darstellung seit rund zwei Jahren als Finanzdirektor des Spitals V im Kanton Zürich tätig ist, bringt vor, der Entzug der Bewilligung falle in den Schutzbereich verfassungsmässiger Rechte, insbesondere der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). Dem angeordneten Bewilligungsentzug fehle die gesetzliche Grundlage. Die vorübergehende oder längerfristige Nichtausübung des Berufs sei kein gesetzlich vorgesehener Entzugsgrund. Wenn § 9 Abs. 1 GesundheitsG den Entzug der Bewilligung unter anderem dann zulasse, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorhanden seien, so seien damit die im Gesetz geregelten Zulassungsvoraussetzungen von §§

E. 8

und 16 GesundheitsG gemeint. Dabei handle es sich im Wesentlichen um die fachliche Befähigung, die Vertrauenswürdigkeit sowie eine "allgemeine Gewähr" für eine einwandfreie Berufsausübung. Darauf lasse sich ein Bewilligungsentzug aus den in der angefochtenen Androhung genannten Gründen nicht abstützen. Sodann sei der verfügte Bewilligungsentzug jedenfalls unverhältnismässig. Das "aufsichtsrechtliche Problem" der Gesundheitsdirektion beziehe sich "richtig besehen auf die flächendeckende Meldung ärztlicher Praxen zwecks Überwachung und Kontrolle". Dieses Problem könne dadurch gelöst werden, dass man dem Bewilligungsinhaber eine Meldepflicht für den Fall auferlege, "dass er nach einer kürzeren oder längeren Phase der Inaktivität im Sinn der Bewilligung eine solche wieder aufzunehmen gedenkt". Dagegen lasse sich nicht einwenden, für eine derartige Meldepflicht fehle die gesetzliche Grundlage; denn bejahe die Beschwerdegegnerin diese Grundlage für einen Bewilligungsentzug aus den von ihr angeführten Gründen, so müsse dies um so mehr für eine aus solchen Gründen angenommene Meldepflicht als der mildereren Massnahme gelten. Eine derart konzipierte Meldepflicht wäre denn auch (wie näher ausgeführt wird) umsetzbar; sie würde zu einer durchaus praktikablen Unterscheidung von zwei Kategorien von Bewilligungsinhabern führen, nämlich solchen, die zurzeit eine Praxistätigkeit ausüben (mit Adresse) und solchen, die zurzeit mangels einer solchen Tätigkeit über keine Praxisadresse verfügten. 3. a) Die Ausübung einer selbständigen ärztlichen Tätigkeit fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Der Entzug einer entsprechenden Bewilligung muss daher den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einschränkungen von Grundrechten (Art. 36 BV) genügen. Solche Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbaren Gefahr (Art. 36 Abs. 1 BV). Sodann müssen solche Einschränkungen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV) sowie dem Grundsatz der

Verhältnismässigkeit entsprechen (Art. 36 Abs. 3 BV). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). b) Die Gesundheitsdirektion erblickt die gesetzliche Grundlage für den streitbetroffenen Bewilligungsentzug in § 9 Abs. 1 GesundheitsG, wonach die Bewilligung unter anderem dann entzogen werden kann, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Sie hat in diesem Zusammenhang bereits in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, das Erteilen bzw. der weitere Bestand einer Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit sei im Kanton Zürich an die tatsächliche bzw. konkrete Praxisführung gebunden; eine Bewilligung werde nur jenen Gesuchstellern erteilt, die im Kanton Zürich tatsächlich eine ärztliche Praxis eröffnen und führen wollten. Es handle sich "um eine Bewilligung zum konkreten Tätigwerden und nicht um eine generelle Ermächtigung, zu einem unbestimmten Zeitpunkt an einer nicht bekannten Praxisadresse allenfalls einmal freiberuflich tätig zu werden". Damit bringt die Gesundheitsdirektion zweierlei zum Ausdruck: zum einen, dass im Kanton Zürich eine entsprechende Verwaltungspraxis bestehe (dazu E. 4a), und zum anderen, dass diese Verwaltungspraxis im Gesundheitsgesetz und der Ärzteverordnung eine hinreichende Grundlage finde (dazu E. 4b). 4. a) Dass eine solche Verwaltungspraxis bei der Erteilung von Bewilligungen besteht, wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Es liegen auch sonst keine Anhaltspunkte dafür vor, die diesbezüglichen Darlegungen der Gesundheitsdirektion in Zweifel zu ziehen. Dem entsprach gerade auch ihr Vorgehen bei der Erteilung der Bewilligung an den Beschwerdeführer am 1. April 1999, indem sich diese Bewilligungserteilung unter anderem darauf stützte, dass er als Praxisadresse X in Zürich angegeben hatte, sowie ihr anschliessendes Bemühen um Abklärung der Verhältnisse, nachdem sie aufgrund einer Meldung im März 2000 Zweifel hegte, ob der Beschwerdeführer seine Praxis noch führe. Die von der Direktion dargelegte Verwaltungspraxis ergibt sich im Übrigen auch aus dem beigezogenen Satz von Formularen, die den Gesuchstellern im Bewilligungsverfahren zugestellt werden. Im beigelegten Merkblatt der Direktion findet sich unter anderem der Hinweis, dass Bewerbungsunterlagen nicht früher als 6 Monate vor Aufnahme der selbständigen Berufsausübung einzureichen sind. Im Formular "Bewerbung um eine Praxisbewilligung" hat der Gesuchsteller verschiedene die konkrete Praxisführung betreffende Angaben zu machen, so namentlich das Datum der Eröffnung und die Adresse der Praxis. b) Fraglich ist hingegen, ob die dargelegte Verwaltungspraxis auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht. Die Frage nach der gesetzlichen Grundlage deckt sich hier mit der Auslegung des Gesetzes und der Verordnung. aa) Eine Bestimmung, die das erwähnte Erfordernis als spezifische Voraussetzung der Bewilligungserteilung ausdrücklich nennen würde, findet sich weder im Gesundheitsgesetz noch in der Ärzteverordnung. bb) Als Bewilligung für "ein konkretes Tätigwerden" könnte die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit im Sinn von § 7 Abs. 1 lit. a GesundheitsG und § 1 ÄrzteV allenfalls dann verstanden werden, wenn sich im Rahmen einer systematischen Auslegung ergäbe, dass die Bewilligung so eng mit bestimmten Anforderungen an Betriebsräumlichkeiten und Betriebseinrichtungen verknüpft ist, dass sie sich als eigentliche "Betriebsbewilligung" charakterisieren würde. Wie erwähnt finden sich in §§ 12 ff. ÄrzteV Vorschriften über die Praxisführung, die sich unmittelbar auf Praxisräumlichkeiten und Praxiseinrichtungen beziehen. Dass aufgrund dieser Vorschriften die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit im Sinn einer "Betriebsbewilligung" nur an Gesuchsteller erteilt werden dürfe, welche eine entsprechende Tätigkeit unmittelbar nach der Bewilligungserteilung in zum Voraus bestimmten Praxisräumlichkeiten aufnehmen, lässt sich daraus aber nicht ableiten.

Ein solcher Schluss liesse sich bezüglich Ärztinnen und Ärzte mit privater Praxis allenfalls dann rechtfertigen, wenn davon auszugehen wäre, dass § 1 Abs. 1 lit. a-d ÄrzteV vier verschiedene Kategorien von Bewilligungen vorsehe. Einer derartigen Auslegung steht jedoch der Umstand entgegen, dass in dieser Bestimmung primär der Kreis der Personen umschrieben wird, die einer Bewilligung zur Ausübung der selbständigen ärztlichen Tätigkeit bedürfen. Mit § 1 Abs. 1 lit. d ÄrzteV wird impliziert, dass die Bewilligung auch an Personen erteilt werden kann, die keine Praxis führen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bezüglich der Zulassung von Apothekern eine andere rechtliche Ausgangslage besteht; hier wird schon nach dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften eine "Bewilligung zum Betrieb einer Apotheke" erteilt (§§ 23 und 25 GesundheitsG), die erst nach einer Inspektion der Räume und Einrichtungen erteilt wird, sofern die Anforderungen erfüllt sind (§ 37 der Heilmittelverordnung vom 28. Dezember 1978, LS 812.1; dazu VGr, 16. Dezember 1992, VB.1992.00135;

E. 13

Juli 2001, VB.2001.00085, www.vgrzh.ch). Bei den Apothekern ist demnach die Verknüpfung der einzuhaltenden Betriebsvorschriften mit der Erteilung der Bewilligung viel ausgeprägter, so dass hier von einer eigentlichen "Betriebsbewilligung" gesprochen werden kann. Das Verwaltungsgericht hat denn auch im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit eines Augenoptikers erkannt, die Bewilligung für die Ausübung eines Berufs der Gesundheitspflege sei – mit Ausnahme der Apotheker und Drogisten – nicht an bestimmte Geschäftsräume geknüpft (RB 1995 Nr. 102; vgl. aber zum nämlichen Urteil RB 1995 Nr. 103). cc) Auch der Zusammenhang der Normen in der Ärzteverordnung steht der Interpretation der Gesundheitsdirektion entgegen: Die Verordnung führt nämlich das Bewilligungskonzept gemäss Gesundheitsgesetz aus. Die Verordnung enthält einen Abschnitt "I. Zulassung zur ärztlichen Tätigkeit" (vor § 1) und erwähnt darunter die verschiedenen Bewilligungen: selbständige Berufsausübung (§ 1), Vertretungsbewilligung (§ 2), Assistenzbewilligung (§ 7). Auf gleicher Hierarchiestufe folgt der Abschnitt "II. Praxisführung" (vor § 12). Hier ist nun die Eröffnung einer Praxis erwähnt (§ 12); sie ist neben anderen Ereignissen meldepflichtig. Befinden sich die Abschnitte "I. Zulassung ..." und "II. Praxisführung" in unmittelbarer Nachbarschaft, so spricht dies dafür, dass im Abschnitt "I. Zulassung ..." das fragliche Bewilligungserfordernis (Eröffnung und Führung einer Praxis) ausdrücklich erwähnt worden wäre, wenn die Praxiseröffnung Voraussetzung für die selbständige Tätigkeit bildete. dd) Die Gesundheitsdirektion begründet die von ihr vertretene Gesetzesauslegung, wonach die Erteilung einer Bewilligung die Ausübung einer Praxistätigkeit bedinge, damit, dass die wirksame Wahrnehmung ihrer aufsichtsrechtlichen Kompetenzen das Vorhandensein einer Praxis voraussetze. Mit diesen Ausführungen vermag sie wohl ein öffentliches Interesse an einer Regelung in dem von ihr verstandenen Sinn zu begründen, wonach die Aufnahme einer ärztlichen Tätigkeit eine Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung und die Aufgabe einer solchen Tätigkeit einen Grund für den Bewilligungsentzug darstellt. Dass das Gesundheitsgesetz eine solche Regelung enthält und damit eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den streitbetreffenden Bewilligungsentzug bildet, ergibt sich daraus aber nicht. ee) Demnach findet sich im kantonalen Recht keine hinreichende gesetzliche Grundlage dafür, die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit davon abhängig zu machen, dass der Gesuchsteller eine ärztliche Praxis eröffnet. Ob die bundesrechtliche Regelung des sogenannten "Zulassungsstopps" (Art. 55a des Bundesgesetzes vom

E. 18

März 1994 über die Krankenversicherung in der Fassung vom 24. März 2000 [SR 832.10] sowie die gestützt darauf erlassene Verordnung des Bundesrats vom 3. Juli 2002 über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern [SR 832.103]) an diesem Auslegungsergebnis etwas zu ändern vermag, braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn dem Beschwerdeführer ist die Berufsausübungsbewilligung, deren Entzug im vorliegenden Verfahren streitig ist, am 1. April 1999, mithin noch vor Inkrafttreten der genannten bundesrechtlichen Regelung erteilt worden. c) Besteht somit im kantonalen Recht keine gesetzliche Grundlage, die Berufsausübungsbewilligung von der Führung einer Praxis abhängig zu machen, darf dem Beschwerdeführer die Bewilligung nicht deswegen entzogen werden, weil er keine solche Praxis führt. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und Disp. Ziff. 1 der Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 3. April 2003 aufzuheben. 5. a) Weil der Bewilligungsentzug aufzuheben ist, lässt sich auch die Kostenaufgabe in Disp. Ziff. II der Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 3. April 2003 nicht halten. Anders als im Verfahren auf Erteilung einer Bewilligung, wo die Bewilligungsbehörde dem Gesuchsteller auch bei einem positiven Entscheid Kosten auferlegen darf, gilt dies im Verfahren betreffend den Entzug einer Bewilligung nur dann, wenn die Bewilligung entzogen wird bzw. ein diesbezüglicher Entscheid in Rechtskraft erwächst. Denn nur in diesem Fall können die diesbezüglichen Amtshandlungen als vom Betroffenen "veranlasst" gelten (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 13 N. 6). b) Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Sie ist zudem zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung im angemessenen Betrag von Fr. 1'500.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu zahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 3. April 2003 aufgehoben. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 2'060.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. 4. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer binnen dreissig Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu zahlen. 5. ... Minderheitsbegründung Eine Minderheit des Gerichts ist der Auffassung, die Beschwerde wäre selbst dann gutzuheissen, wenn davon auszugehen wäre, dass das kantonale Recht eine hinreichende gesetzliche Grundlage dafür enthalte, die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit von der Eröffnung und Führung einer Praxis abhängig zu machen: Ohne gesetzliche Grundlage darf eine einmal erteilte Bewilligung nur dann entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für einen Widerruf erfüllt sind (Ulrich Häfelin/ Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 2553 in Verbindung mit Rz. 997), was hinsichtlich der Aufgabe einer bewilligten Tätigkeit nicht zutrifft. Der Entzug der Bewilligung wegen Aufgabe der bewilligten Tätigkeit bedarf daher – entsprechend dem Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes (Häfelin/Müller, Rz. 386 ff.) – einer klaren gesetzlichen Grundlage. Ausgehend davon, dass sich hier die Frage nach der gesetzlichen Grundlage weitgehend mit der Auslegung des Gesetzes und der Verordnung deckt (vgl. Mehrheitsbegründung E. 4 b), bedeutet dies, dass bei der Auslegung der Bestimmungen, welche als Grundlage für den Entzug der Bewilligung wegen Aufgabe der bewilligten Tätigkeit näher in Betracht gezogen werden, auch der Grundsatz von Treu und Glauben zu berücksichtigen ist. Sie sind so auszulegen,

wie sie der Inhaber der Bewilligung nach Treu und Glauben verstehen konnte (vgl. Max Imboden/René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I und Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a.M. 1986 bzw. 1990, Nr. 74 Va; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel und Frankfurt a.M. 1983, S. 270 f.). Dabei kann hier offen bleiben, ob es sich bei dem dem Beschwerdeführer gegenüber verfügbaren Bewilligungsentzug nach der in Art. 36 BV getroffenen Unterscheidung um einen schweren oder – angesichts dessen, dass der Beschwerdeführer, sofern vom Zulassungsstopp abgesehen wird, jederzeit bei Aufnahme einer ärztlichen Praxis eine neue Bewilligung verlangen könnte – um einen leichten Eingriff handelt. Denn eine klare gesetzliche Grundlage ergibt sich hier weder aus dem Gesetz noch aus der Verordnung. Die Gesundheitsdirektion beruft sich in diesem Zusammenhang auf § 9 Abs. 1 GesundheitsG bzw. den darin enthaltene Passus "wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorhanden sind". Nach der Stellung dieser Bestimmung im Gesetz nimmt dieser Passus Bezug auf die in der vorangehenden Bestimmung von § 8 GesundheitsG geregelten Bewilligungsvoraussetzungen. Dazu gehört weder die Aufnahme noch die Aufrechterhaltung einer ärztlichen Tätigkeit. Es ist daher schon deswegen fraglich, ob § 9 Abs. 1 GesundheitsG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den streitigen Bewilligungsentzug bildet. Selbst wenn der genannte Passus nicht ausschliesslich auf die Bewilligungsvoraussetzungen von § 8 GesundheitsG bezogen wird, bietet er keine hinreichende Grundlage für den streitigen Bewilligungsentzug. Als Voraussetzung für die Bewilligungserteilung kann höchstens die Eröffnung einer ärztlichen Praxis betrachtet werden, wobei diesbezüglich auch der Umstand berücksichtigt werden darf, dass eine solche Gesetzesauslegung der ständigen Verwaltungspraxis der Gesundheitsdirektion entspricht. Die Aufrechterhaltung einer einmal eröffneten Praxis kann jedenfalls nicht als Voraussetzung der Bewilligungserteilung betrachtet werden. Die Aufgabe einer ärztlichen Praxis fällt daher auch nicht unter die in § 9 GesundheitsG genannten Entzugsgründe. Wenn die Aufgabe einer ärztlichen Praxis einen Entzugsgrund bilden soll, so müsste eine derartige Verwirklichungsfolge im Gesetz oder der Verordnung klar geregelt sein. Dies ist nicht der Fall. Das folgt auch aus der Rechtsnatur einer Polizeibewilligung. Polizeilich motivierte Bewilligungen sind, anders als Konzessionen, nicht mit einer Betriebspflicht verbunden (Häfelin/Müller, Rz. 2523 und 2611; Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, S. 216 f. und 263 f.; Tomas Poledna/Brigitte Berger, Öffentliches Gesundheitsrecht, Bern 2002, Rz. 93). Zumindest müsste in der erteilten Bewilligung klar zum Ausdruck gebracht werden, dass sie bei der Aufgabe der ärztlichen Tätigkeit erlösche. Auch dies ist hier nicht der Fall, ist dem Beschwerdeführer doch die Bewilligung vorbehaltlos bis 2032 erteilt worden.

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