

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00088 vom 29. Juni 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-06-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00088

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00088 du 29 juin 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00088 del 29 giugno 2023

Regeste

Berufsausübung (Ausstand) | [Nachdem das Amt für Gesundheit einem Arzt verschiedene Fragen zur Lagerung von Impfstoffen gestellt hatte, verlangte der Arzt, dass der Amtsleiter in den Ausstand zu versetzen sei.] Eine Ausstandspflicht ist zu bejahen, wenn die betroffene Person ein persönliches Interesse rechtlicher oder tatsächlicher, finanzieller oder ideeller Natur an dem zu behandelnden Geschäft bzw. am Verfahrensausgang hat. Es muss sich jedoch um ein direktes, handfestes Eigeninteresse handeln; bloss indirekte Vorteile, die sich theoretisch im Zusammenhang mit zahlreichen Entscheiden ergeben könnten, genügen nicht. Bei mittelbarer Betroffenheit ist vielmehr zu fragen, ob der Verfahrensausgang in einer im Ergebnis mit direkter Betroffenheit gleichzusetzenden Intensität auf die Interessenssphäre des Entscheidungsträgers zurückwirkt (E. 2.3). Dass der Arzt im hier interessierenden Aufsichts- und Untersuchungsverfahren geltend zu machen beabsichtigt, sein allfälliges Fehlverhalten sei auf vom Amt für Gesundheit begangene Fehler bzw. dessen ungenügende Information über die ordnungsgemässe Impfstofflagerung zurückzuführen, wofür der Amtsleiter verantwortlich zeichne, genügt nicht, um eine indirekte Betroffenheit mit einer Intensität darzutun, welche einer direkten Betroffenheit gleichkommt. Vielmehr lassen sich in zahlreichen Verfahren vergleichbare Einwände erheben (E. 2.4). Die von der Rekursinstanz erhobene Staatsgebühr von Fr. 2'000.- für das höchstens einen durchschnittlichen Aufwand verursachende Rekursverfahren scheint zwar als eher hoch angesetzt; eine rechtsverletzende Ermessensausübung in Zusammenhang mit der Kostenfestsetzung ist der Rekursinstanz aber noch nicht vorzuwerfen (E. 3).
Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2023.00088 Urteil der 3. Kammer vom 29. Juni 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen Dr. med. A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Berufsausübung (Ausstand), hat sich ergeben: I. Das Amt für Gesundheit des Kantons Zürich bzw. die stellvertretende Kantonsärztin ersuchte Dr. med. A, welcher als Arzt im Kanton Zürich praktiziert, mit E-Mail vom 12. Januar 2022 um Beantwortung verschiedener Fragen betreffend die Lagerung und Verabreichung von Impfstoffen gegen Covid-19. Mit Schreiben vom 20. April 2022 teilte der Leiter des Amtes für Gesundheit Dr. med. A mit, dass der Verdacht einer "Verwendung abgelaufener Impfstoffe" bestehe, und ersuchte ihn in diesem Zusammenhang um Beantwortung verschiedener Fragen. Zudem forderte er ihn auf,

schnellstmöglich einen schriftlichen Nachweis über den Bedarf einer Nachholimpfung bei betroffenen Patientinnen und Patienten sowie entsprechende Kontaktaufnahmen mit diesen zu erbringen. Das Amt für Gesundheit erläuterte Dr. med. A auf dessen Ersuchen hin mit Schreiben vom 16. Mai 2022 sinngemäss, dass gegen ihn ein Untersuchungsverfahren eröffnet worden sei. Am 17. Mai 2022 liess Dr. med. A die Vorsteherin der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich darum ersuchen, den Leiter des Amtes für Gesundheit (C) sowie den am Amt für Gesundheit tätigen juristischen Praktikanten D in den Ausstand zu versetzen sowie das Untersuchungsverfahren zu sistieren. Mit Verfügung vom 27. Mai 2022 wies die Gesundheitsdirektion das Ausstandsbegehren ab, untersagte dem Amtsleiter sowie dem juristischen Praktikanten, sich vor Eintritt der Rechtskraft ihrer (der Gesundheitsdirektion) Anordnung in das gegen Dr. med. A laufende Untersuchungs- und Aufsichtsverfahren einzubringen (Dispositivziffer I), setzte den stellvertretenden Leiter des Amtes für Gesundheit als für das Untersuchungs- und Aufsichtsverfahren verantwortliche Person ein und wies das Amt für Gesundheit an, das Verfahren fortzuführen (Dispositivziffer II). Die Verfahrenskosten von Fr. 400.- wurden Dr. med. A auferlegt (Dispositivziffer III). Hinsichtlich der Anfechtung von Dispositivziffer II wurde dem Lauf der Rechtsmittelfrist und der Einreichung des Rechtsmittels die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositivziffer V). II. Dr. med. A rekurierte dagegen am 1. Juni 2022 an den Regierungsrat des Kantons Zürich und beantragte, seinem Ausstandsbegehren gegen C und D sei in Aufhebung der Verfügung vom 27. Mai 2022 sowie unter Entschädigungsfolge stattzugeben. In prozessualer Hinsicht verlangte er die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses. Dieses Gesuch wurde mit Präsidialverfügung vom 15. Juni 2022 abgewiesen. Den Rekurs wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 11. Januar 2023 ab (Dispositivziffer I), auferlegte die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 2'174.- Dr. med. A (Dispositivziffer II) und verweigerte ihm eine Parteientschädigung (Dispositivziffer III). III. Am 10. Februar 2023 führte Dr. med. A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sowie in Aufhebung des Beschlusses vom 11. Januar 2023 und der Verfügung vom 27. Mai 2022 sei sein Ausstandsbegehren gegen C und D gutzuheissen; eventualiter seien die Rekurskosten "auf CHF 500, allenfalls auf ein angemessenes Mass zu reduzieren". Die Gesundheitsdirektion und die Staatskanzlei namens des Regierungsrats schlossen am 10. März 2023 auf Abweisung des Rechtsmittels. Auf Aufforderung des Verwaltungsgerichts hin brachte der Rechtsvertreter von Dr. med. A am 2. Juni 2023 eine Vollmacht bei. Die Kammer erwägt: 1. Die Ausgangsverfügung vom 27. Mai 2022 stellt einen Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren dar, welcher selbständig anfechtbar ist (§ 19a Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2] in Verbindung mit Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Der Beschluss des Regierungsrats vom 11. Januar 2023 ist – als Rechtsmittelentscheid über einen Zwischenentscheid – seinerseits als selbständig anfechtbarer (§ 41 Abs. 3 VRG in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 92 Abs. 1 BGG) Zwischenentscheid und mithin als für das Beschwerdeverfahren zulässiges Anfechtungsobjekt zu qualifizieren (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 32). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Nach § 5a Abs. 1 VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Dies ist insbesondere der

Fall, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben (lit. a), mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung usw. verbunden (lit. b) oder Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren (lit. c). Die gleiche Pflicht ergibt sich aus dem Anspruch auf gerechte Behandlung gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101), welcher auch den Anspruch auf Behandlung durch eine unparteiische Behörde umfasst (vgl. Bernhard Waldmann, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 29 N. 35 f.; Martine Dang/Minh Son Nguyen in: Vincent Martenet/Jacques Dubey [Hrsg.], Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 29 N. 63 ff.).

2.2 Der Beschwerdeführer begründet(e) das Ausstandsbegehren gegen den Amtsleiter damit, dass dieser für die Information der Ärztinnen und Ärzte im Rahmen der "Corona-Impfkampagne" zuständig gewesen sei. Soweit ihm (dem Beschwerdeführer) überhaupt ein Fehlverhalten vorwerfbar sei, werde er rechtfertigend geltend machen, dass "die Informationen [des Amtsleiters] für den Praxisgebrauch und insbesondere angesichts der Dringlichkeit der Corona-Impfung zugunsten einer breiten Bevölkerung untauglich" gewesen seien. Insoweit müsse der Amtsleiter "über die (Un-)Tauglichkeit seiner eigenen Anordnungen" befinden, weshalb er sich in einem Interessenskonflikt befinde bzw. ein persönliches Interesse am Verfahrensausgang habe. Im Untersuchungs- bzw. Aufsichtsverfahren gehe es denn auch um die medizinrechtliche, personalrechtliche und politische Verantwortlichkeit sowie die Reputation des Beschwerdeführers. Weil der Amtsleiter "den Fall in Ausübung seines Selbsteintrittsrechts nach § 40 Abs. 2 Satz 2 [des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 {OG RR, LS 172.11}] an sich gezogen" bzw. "die gesetzliche Kompetenzordnung übersteuert" habe, seien die Anforderungen an das Vorliegen eines Ausstandsgrunds zu senken.

2.3 Voreingenommenheit oder Befangenheit ist anzunehmen, wenn im Einzelfall Gegebenheiten vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit der betreffenden Person zu erwecken. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten der betreffenden Person oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller oder organisatorischer Natur begründet sein. Bei der Voreingenommenheit bzw. der Befangenheit handelt es sich um innere Zustände, die nur schwer zu beweisen sind. Es braucht daher nicht nachgewiesen zu werden, dass eine Person tatsächlich befangen ist. Vielmehr genügt das Vorhandensein von Umständen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Dabei kann allerdings nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen muss in objektiver Weise begründet erscheinen (zum Ganzen BGE 147 I 173 E. 5.1; VGr, 9. Juni 2021, VB.2020.00392, E. 4.3, und 16. Januar 2021, VB.2020.00671, E. 4.1.2 mit weiteren Hinweisen). Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht auch für Verwaltungsangestellte, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2). Eine Ausstandspflicht ist in der Regel zu bejahen, wenn die betroffene Person ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft bzw. dem Verfahrensausgang hat (BGr, 31. Januar 2011, 1C_278/2010, E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 107 Ia 135 E. 2b; Regina Kiener/Bernhard Rüttsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021, N 539). In Betracht fallen Interessen rechtlicher oder tatsächlicher, finanzieller oder ideeller Natur (Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich etc. 2002, S. 99 f., auch zum Nachstehenden). Gefordert ist jedoch stets eine besondere Intensität der persönlichen Betroffenheit. Es muss sich mit anderen Worten um direkte, handfeste Eigeninteressen

handeln; bloss indirekte Vorteile, die sich theoretisch im Zusammenhang mit zahlreichen Entscheiden ergeben können und die eine Vielzahl von Personen in gleicher Weise betreffen, genügen hingegen nicht (René Wiederkehr/Kaspar Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 1001 mit Hinweisen). Bei mittelbarer bzw. indirekter Betroffenheit ist vielmehr zu fragen, ob der Verfahrensausgang in einer Art und Weise auf die persönliche Interessenssphäre des Entscheidungsträgers bzw. der Entscheidungsträgerin zurückwirkt, die im Ergebnis einer direkten Betroffenheit gleichkommt (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 33).

2.4 C ist von einem Entscheid in Zusammenhang mit einer möglichen Pflichtverletzung des Beschwerdeführers nicht unmittelbar in eigenen Interessen betroffen. Dass der Beschwerdeführer im hier interessierenden Aufsichts- und Untersuchungsverfahren geltend zu machen beabsichtigt, allfälliges Fehlverhalten sei auf von der erstinstanzlich zuständigen Behörde begangene Fehler bzw. eine ungenügende Information des Amtes für Gesundheit zurückzuführen, wofür der Amtsleiter verantwortlich zeichne, genügt sodann nicht, um eine indirekte Betroffenheit mit einer Intensität darzutun, welche einer direkten Betroffenheit gleichkommt. Vielmehr lassen sich in zahlreichen Verfahren vergleichbare Einwände erheben. Dem Amtsleiter lässt sich sodann weder eine "Übersteuerung der Kompetenzordnung" noch eine unangemessene Kompetenzattraktion vorwerfen. Vielmehr ist das Amt für Gesundheit gemäss Anhang 2 Ziff. 1 lit. c der Organisationsverordnung der Gesundheitsdirektion vom 23. Dezember 2021 (OV GD, LS 172.110.5) für die Aufsicht über Gesundheitsfachpersonen kompetent und der Amtsleiter kraft § 13 Abs. 2 lit. j OV GD namentlich für die Vertretung des Amtes gegen aussen zuständig. Die entsprechenden Vorbringen des Beschwerdeführers laufen ins Leere.

2.5 Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, der Amtsleiter sei aufgrund seiner (des Amtsleiters) politischen Ansichten "für jegliche Position in einem Untersuchungs- oder Rechtsmittelverfahren" ungeeignet. Aufschluss über die politischen Ansichten bzw. die fehlende Eignung des Amtsleiters gibt gemäss dem Beschwerdeführer eine Aussage, welche der Amtsleiter Ende September 2021 in einem Fernsehinterview machte: Im Grunde genommen sei in einer Pandemie eine gutmütige Diktatur eine gute Art und Weise, die Pandemie zu bewältigen, weil es manchmal auch zentralistische Entscheide brauche, die umgesetzt würden. Die Vorinstanz erwägt zutreffend, der Amtsleiter habe "im Nachgang den Medien gegenüber erklärt, dass er mit seiner zugespitzten und wohl etwas unglücklich formulierten Aussage nur habe aufzeigen wollen, dass es in einer weltweiten Krise zentral gesteuerte Entscheide brauche, die schweizweit umgesetzt werden müssten". Diktatorische Machtansprüche gingen damit nicht einher. Ebenso wenig lässt sich daraus eine Ablehnung demokratischer oder rechtsstaatlicher Grundsätze ableiten. Auch lässt sich entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht annehmen, der Amtsleiter sei nicht in der Lage oder willens, ein Verfahren ordnungsgemäss durchzuführen (zum – nur restriktiv zu bejahenden – Ausstandsgrund des fehlenden Beurteilungsvermögens vgl. BGE 134 I 16 E. 4.3 mit Hinweisen). Schliesslich räumt auch der Beschwerdeführer ein, dass die – fraglos zumindest unangemessene Formulierung bzw. Aussage – des Amtsleiters keinen Zusammenhang mit dem Gegenstand des hier interessierenden Untersuchungsverfahrens aufweist.

2.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei objektiver Betrachtung keine Umstände gegeben sind, welche den Amtsleiter als in Zusammenhang mit dem gegen den Beschwerdeführer geführten Untersuchungs- bzw. Aufsichtsverfahren voreingenommen oder generell unqualifiziert erscheinen liessen. Die Vorinstanzen haben deshalb dem gegen den Amtsleiter C gerichteten Ausstandsbegehren zu Recht nicht stattgegeben. Die Beschwerde ist insoweit abzuweisen.

2.7 Das gegen den juristischen Praktikanten gerichtete

Ausstandsbegehren wurde und wird einzig damit begründet, dass "ausgeschlossen [sei], dass sich dieser in seiner Eigenschaft als Rechtspraktikant gegen Vorgaben und Ansinnen des Amtsleiters auflehn[e]". Nachdem das Ausstandsbegehren gegen den Amtsleiter abgelehnt werden durfte bzw. dieser nicht befangen erscheint, läuft diese Argumentation ins Leere. Andere Umstände, welche eine Ausstandspflicht Ds zu begründen vermöchten, sind weder dargetan noch aus den Akten ersichtlich. Mithin ist die Beschwerde auch mit Bezug auf das gegen den Rechtspraktikanten gerichtete Ausstandsbegehren abzuweisen.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer beanstandet schliesslich den vorinstanzlichen Kostenentscheid. Er rügt, die Kosten seien mit Blick auf den durch das Rekursverfahren verursachten Aufwand sowie die Bedeutung der Streitsache zu hoch angesetzt worden. Überdies sei der Kostenentscheid nicht begründet worden.

E. 3.2

§ 13 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 1 der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (GebührenO, LS 682) sieht eine Gebührenpflicht zur Deckung der Kosten vor, die dem Staat durch Inanspruchnahme der Amtstätigkeit von Behörden, Beamten und Angestellten der Staats- und Bezirksverwaltung entstehen. Nach § 5 GebührenO betragen die Staatsgebühren für Entscheide in Rechtsmittelverfahren Fr. 50.- bis Fr. 4'000.-. Wo in der Gebührenordnung – wie in deren § 5 – Mindest- und Höchstbeträge festgesetzt sind, werden Gebühren, falls nichts anderes vorgeschrieben ist, nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung des Geschäftes berechnet (§ 9 Abs. 1 GebührenO). Separat erhoben werden die Schreibgebühren gemäss § 7 GebührenO. Die Behörde hat die Gebührenhöhe nach pflichtgemässen Ermessen festzusetzen, wobei ihr ein grosser Ermessensspielraum zusteht (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 25). In solche Ermessensentscheide greift das Verwaltungsgericht nur ein, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler bzw. eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung vorliegt, während ihm eine Korrektur bloss unzweckmässiger oder unangemessener Ermessensbetätigung in der Regel – und so auch hier – verwehrt ist (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG, § 50 Abs. 2 VRG; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 25 ff.). Kostenentscheide unterliegen sodann einer beschränkten Begründungspflicht; auch eine äusserst knappe oder gar eine fehlende Begründung kann genügen (Plüss, § 13 N. 30 mit Hinweisen).

E. 3.3

Die Vorinstanz setzte die Staatsgebühren auf Fr. 2'000.- und mithin etwa in der Mitte des Gebührenrahmens fest. Es stellten sich weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht besonders schwierige Fragen, und der Aktenumfang war nicht aussergewöhnlich gross. In materieller Hinsicht zu prüfen waren die drei geltend gemachten Ausstandsgründe. Folglich ist für die Vorbereitung und Fällung des Rekursentscheids (höchstens) von einem durchschnittlichen Aufwand uszugehen. Wie der vorinstanzlichen Begründung immerhin zu entnehmen ist, wurde im Rahmen der Kostenfestsetzung sodann nicht nur der Aufwand für den Rekursentscheid, sondern – zulässigerweise, weil mit einem nicht unbedeutenden prozessualen Mehraufwand verbunden, – auch jener für die Präsidialverfügung vom 15. Juni 2022 betreffend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung berücksichtigt. Insgesamt erscheinen die Kosten zwar als eher hoch angesetzt. Eine rechtsverletzende Ermessensausübung in Zusammenhang mit der Festsetzung der Staatsgebühren ist der

Vorinstanz indessen (noch) nicht vorzuwerfen. Dass die Vorinstanz die Schreib- bzw. Ausfertigungsgebühren unter Verletzung des § 7 VRG festgesetzt hätte, macht der Beschwerdeführer nicht geltend und ist auch nicht augenfällig. Folglich besteht kein Anlass, den vorinstanzlichen Kostenentscheid zu korrigieren.

E. 4

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung bleibt ihm verwehrt (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Dieser Entscheid stellt einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren im Sinn von Art. 92 Abs. 1 BGG dar. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, die in der Hauptsache offensteht (Art. 83 ff. BGG e contrario), ist damit unmittelbar zulässig. Später kann der vorliegende Entscheid nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG).

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