Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.231/2006 /fco

Urteil vom 10. Januar 2007
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Müller, Karlen
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
Martin Kraska,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Bischoff,

gegen

Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Obstgartenstrasse 21, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Arzt,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
vom 13. Juli 2006.

Sachverhalt:
A.
Am 19. Oktober 1982 erteilte die Direktion der Gesundheit des Kantons Zürich (im Folgenden: Gesundheitsdirektion) Martin Kraska (geb. 1950) erstmals die Bewilligung zur Ausübung der selbständigen ärztlichen Tätigkeit (nachfolgend: Praxisbewilligung). Wegen wechselnder Aufenthaltsorte von Martin Kraska löschte die Gesundheitsdirektion am 26. April 1983 die Praxisbewilligung. Im November 1984 ersuchte dieser erneut um Erteilung einer Praxisbewilligung. Nachdem ihn die Gesundheitsdirektion darauf hingewiesen hatte, dass auf Grund des Verdachts des unerlaubten (d.h. ohne die dafür erforderliche Bewilligung) selbständig ärztlichen Tätigwerdens für eine betagte Patientin, wofür er Fr. 30'000.– in Rechnung gestellt hatte, Zweifel an seiner Vertrauenswürdigkeit bestünden, zog er das Gesuch zurück.
Ein weiteres Gesuch von Martin Kraska vom 31. Januar 1985 um Erteilung einer Praxisbewilligung lehnte die Gesundheitsdirektion im September 1985 auf unbestimmte Zeit ab. Sowohl der Regierungsrat als auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schützten diesen Entscheid, wobei ihm das Gericht mit Urteil vom 11. März 1987 für die Einreichung eines neuen Gesuches eine Wartefrist bis Anfang 1988 auferlegte. Die von Martin Kraska gegen dieses Urteil gerichtete staatsrechtliche Beschwerde hiess das Bundesgericht am 22. Oktober 1987 teilweise gut, d.h. soweit dem Beschwerdeführer eine Wartefrist auferlegt worden war. Am 8. Dezember 1987 erteilte die Gesundheitsdirektion Martin Kraska die Praxisbewilligung an der Adresse Dorfstrasse 26, Oberengstringen.
Da Martin Kraska der Gesundheitsdirektion am 4. Dezember 1990 als neue Praxisadresse lediglich "postlagernd, 8027 Zürich" bekannt gab, verlangte diese die Mitteilung der tatsächlichen Praxisadresse, deren Angabe er auch nach wiederholter Aufforderung jedoch verweigerte. Er verwies lediglich auf die Telefonnummer 01 281 21 41, die auch in seinen verschiedenen Inseraten für ärztliche Hausbesuche angegeben war. Nachdem die

Gesundheitsdirektion Kenntnis davon erhalten hatte, dass Martin Kraska seit Januar 1989 in Adliswil, Jägerhofstrasse 6, wohnte, änderte sie im April 1992 die Praxisadresse entsprechend. Im Zusammenhang mit einer Bestellung von Betäubungsmittelrezeptscheinen gab er der Gesundheitsdirektion dieselbe Praxisadresse bekannt.
Im August 1995 meldete die Einwohnerkontrolle Adliswil der Gesundheitsdirektion den Wegzug von Martin Kraska nach Zollikofen/BE. Am 7. September 1995 teilte die Gesundheitsdirektion Martin Kraska mit, sie werde aufgrund des Wohnsitzwechsels seine Praxisbewilligung löschen, wenn er keine Praxisadresse bekannt gebe und darlege, wie er gegebenenfalls eine ordnungsgemässe Führung der Praxis zu gewährleisten gedenke; aufgrund der verschiedenen Vorkommnisse, wie bspw. Hinweise auf missbräuchliche Rechnungsstellungen, werde im Übrigen bei einer Weiterführung der freiberuflichen ärztlichen Tätigkeit im Kanton Zürich die Einleitung eines Praxisbewilligungsentzugsverfahrens zu prüfen sein. Am 19. November 1995 gab Martin Kraska bekannt, er mache praktisch ausschliesslich Hausbesuche und praktiziere damit nicht in sogenannten Praxisräumen, sondern bei den Patienten zuhause; dank geeigneter Logistik sei er rund um die Uhr erreichbar. Die Krankengeschichten würden alphabetisch geordnet in Plastikmappen und/oder Ordnern aufbewahrt. Auf wiederholte Anfrage der Gesundheitsdirektion gab Martin Kraska schliesslich am 20. Dezember 1995 bekannt, er verfüge an der Freigutstrasse 2 in Zürich über Diensträumlichkeiten, wo er die Krankengeschichten aufbewahre.
Im Juni 1993 ersuchte Martin Kraska um eine Bewilligung für die Behandlung von Heroinabhängigen mit Methadon. Mangels jederzeitiger Erreichbarkeit an einer realen Praxisadresse gab die Gesundheitsdirektion dem Gesuch nicht statt. Nach einem erfolglosen Rechtsmittelverfahren (vgl. auch Urteil 2P.70/1998 vom 16. Oktober 1998) wurde ihm am 6. Januar 1999 die Bewilligung erteilt, nachdem er Diensträumlichkeiten an der Freigutstrasse 2 in Zürich, in welchen er sein berufliches Instrumentarium aufbewahre, bekannt gegeben hatte.
Am 10. Februar 2005 eröffnete die Gesundheitsdirektion Martin Kraska im Rahmen aufsichtsrechtlicher Massnahmen unter anderem, ihr seien während der gesamten Dauer seiner Praxistätigkeit immer wieder Klagen wegen falscher oder nicht transparenter Rechnungsstellung zugegangen; auch die Patientenstelle Zürich habe letztmals am 21. August 2001 mitgeteilt, dass bei ihr immer wieder Klagen gegen ihn wegen überhöhter Rechnungen eingehen würden. Im Oktober 2004 habe die CSS-Versicherung beanstandet, er habe bei fünf Patienten nicht kontrollierbare Pauschalrechnungen gestellt und sogleich in bar eingezogen, obwohl er dem System "Tiers payant" angeschlossen sei. Er künde sich sodann als Not(fall)arzt aus, wofür ein besonderer Fähigkeitsausweis erforderlich sei. Im Übrigen gehe aus zahlreichen Patientenbeschwerden hervor, dass er oftmals erst mit erheblicher Verspätung bzw. Stunden nach einem Anruf erschienen sei. Nachdem Martin Kraska zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen Stellung hatte nehmen können, entzog ihm die Gesundheitsdirektion mit Verfügung vom 12. September 2005 die Praxisbewilligung auf unbefristete Zeit.
Die von Martin Kraska gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 13. Juli 2006 ab. Im Übrigen wurde Martin Kraska eine Frist von 90 Tagen ab Rechtskraft des Urteils gesetzt, um laufende Behandlungen noch abzuschliessen bzw. Patienten in laufenden Behandlungen an andere Ärzte zu überweisen.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 13. September 2006 beantragt Martin Kraska dem Bundesgericht, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. Juli 2006 aufzuheben.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt unter Verweisung auf den angefochtenen Entscheid, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich schliesst in ihrer Vernehmlassung ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.
C.
Mit Verfügung vom 9. Oktober 2006 hat das präsidierende Mitglied der II. öffentlichrechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 OG).

1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 127 I 38 E. 3c, mit Hinweis).
1.3 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verfällt eine Behörde in Willkür, wenn sie ihrem Entscheid Tatsachenfeststellungen zugrunde legt, die mit den Akten im klaren Widerspruch stehen (BGE 118 Ia 28 E. 1b). Ob das Verwaltungsgericht den Sachverhalt richtig festgestellt und daraus sachlich vertretbare Folgerungen gezogen hat, ist eine Frage der Beweiswürdigung. Das Bundesgericht greift auf staatsrechtliche Beschwerde hin nur ein, wenn die Beweiswürdigung offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, auf einem offenkundigen Versehen beruht oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 120 Ia 31 E. 3 und 4a, mit Hinweisen).
1.4 Der Beschwerdeführer kann sich als selbständig praktizierender Arzt auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) berufen (vgl. BGE 121 I 230 E. 3h S. 240), welche insbesondere auch den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung garantiert. Der Entzug der Praxisbewilligung ist ein schwerer Eingriff in dieses Grundrecht, weshalb das Bundesgericht insoweit die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts frei prüft (vgl. BGE 128 II 259 E. 3.3).
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt, der angefochtene Entscheid habe keine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Darin liege eine Verletzung eines kantonalen verfassungsmässigen Grundrechts, nämlich von Art. 18 Abs. 2 der Verfassung vom 27. Februar 2005 des Kantons Zürich, wonach die Parteien "Anspruch auf einen begründeten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung" haben.
2.2 Die Frage, ob von Art. 18 Abs. 2 KV/ZH auch Bundesrechtsmittel erfasst werden, braucht nicht weiter abgeklärt zu werden, da der Beschwerdeführer mit seiner Rüge bereits deshalb nicht durchzudringen vermag, weil ihm aus der fehlenden Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil erwachsen ist (vgl. BGE 132 I 92 E. 1.6, mit Hinweis). Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.
3.
3.1 Der Beschwerdeführer beanstandet, dass zwar eine öffentliche Parteiverhandlung durchgeführt worden, hingegen keine öffentliche Urteilsverkündung erfolgt sei. Darin liege eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II und Art. 30 Abs. 3 BV.
3.2 Der angefochtene Entscheid ist (in anonymisierter Form) unter www.vgrz.ch im Internet vollständig publiziert. Damit ist dem sich aus den angerufenen Bestimmungen ergebenden Anspruch auf öffentliche Urteilsverkündung Genüge getan (Urteil 4P.74/2006 vom 19. Juni 2006 E. 8.4.1, mit Hinweis auf das Urteil 62915/00 des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 21. Juni 2005 i.S. Adrian Bacchini, publ. in VPB 2005 Nr. 133 S. 1602).
4.
4.1 Der Beschwerdeführer beanstandet, dass das Verwaltungsgericht die Unterzeichnung der streitigen Verfügung einzig durch den stellvertretenden Generalsekretär der Gesundheitsdirektion als zulässig erachtet hat. Er erblickt darin eine willkürliche Anwendung (Art. 9 BV) von § 51 des kantonalen Gesetzes vom 26. Februar 1899 betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen (Organisationsgesetz/ZH); zudem gebreche es an einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage (Art. 5 BV) sowie an der richtigen Zusammensetzung der Behörde (Art. 29 BV in Verbindung mit Art. 8 BV).
4.2 Nach § 51 Abs. 2 des kantonalen Organisationsgesetzes ist Privaten die Erledigung eines Geschäftes (einer Direktion) durch Protokollauszug zur Kenntnis zu bringen; dieser wird nur vom Direktionssekretär unterzeichnet (vgl. § 8 Abs. 1 des Organisationsgesetzes). Das Verwaltungsgericht durfte diese gesetzliche Regelung ohne Willkür bzw. ohne Verletzung von Bundesrecht so auslegen, dass auch der Stellvertreter des Generalsekretärs berechtigt war, die Verfügung zu unterzeichnen. Dass dem Stellvertreter eines Funktionsträgers in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich dieselben Befugnisse zustehen wie dem Amtsinhaber, kann als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsorganisationsrechts bezeichnet werden, der keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung (wie bspw. Art. 49 Abs. 1 lit. a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997; SR 172.010) bedarf. Es kann daher auf weitere Ausführungen dazu verzichtet werden.
Weshalb die urteilende Behörde nicht gesetzeskonform zusammengesetzt gewesen sein soll (Beschwerde Ziff. 3b, S. 8), ist nicht ersichtlich. Offensichtlich meint der Beschwerdeführer die verfügende Behörde, legt indes-

sen nicht dar, inwiefern der angefochtene Entscheid deswegen verfassungswidrig wäre.
5.
5.1 Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, die Rechnungen für die vom Beschwerdeführer vorgenommenen ärztlichen Behandlungen würden nicht in seinem Namen, sondern unter der Firma "Ärztliche Hausbesuche und Betreuung rund um die Uhr AG" ausgestellt, in deren Auftrag er tätig sei; die Honorare der Versicherten oder Versicherer flössen dieser Firma zu, deren Aktienkapital Fr. 300'000.– betrage und deren einziges Mitglied des Verwaltungsrates mit Einzelunterschrift seine Lebenspartnerin sei. Die Firma habe ihm im Jahr 2004 ein vereinbartes Jahreshonorar von Fr. 38'940.– ausbezahlt. Bereits im zweiten Jahr seiner ärztlichen Tätigkeit (1992) habe er laut einem Bericht des Konkordates der Schweizerischen Krankenkassen allerdings schon Fr. 453'742.– an Arztkosten "generiert".
5.2 Der Beschwerdeführer rügt, das Verwaltungsgericht habe in unhaltbarer bzw. willkürlicher Weise angenommen, § 11 des kantonalen Gesetzes vom 4. November 1962 über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz [GesundheitsG/ZH]) verstosse nicht gegen Bundesrecht, insb. nicht gegen Art. 36a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10); damit habe es den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV) verletzt.
5.3 Nach § 7 Abs. 1 lit. a GesundheitsG/ZH ist eine Bewilligung der Direktion des Gesundheitswesens erforderlich, um gegen Entgelt oder berufsmässig Krankheiten, Verletzungen oder sonstige gesundheitliche Störungen festzustellen und zu behandeln oder überhaupt medizinische Verrichtungen vorzunehmen.
Gemäss § 1 Abs. 1 lit. a und d der kantonalen Ärzteverordnung vom 6. Mai 1998 (ÄrzteV/ZH) bedürfen einer Bewilligung der Gesundheitsdirektion zur selbständigen Tätigkeit die Ärzte mit privater Praxis und alle anderen Ärzte, die Kranke untersuchen oder behandeln, ohne dabei im Namen einer praxisberechtigten Person tätig zu sein. Die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung wird bis zum Ablauf des 70. Altersjahrs erteilt und kann für jeweils drei Jahre erneuert werden, sofern die Voraussetzungen nach § 8 GesundheitsG/ZH fortbestehen (§ 1 Abs. 3 ÄrzteV). Der Inhaber der Bewilligung hat die bewilligte Tätigkeit persönlich auszuüben. Die Praxis der Ärzte ist im Namen und auf Rechnung des Inhabers der Bewilligung zu führen (§ 10 Abs. 1, § 11 GesundheitsG/ZH).
5.4 Das Verwaltungsgericht hat diese insoweit klare kantonale gesetzliche Regelung dahingehend ausgelegt, dass die Praxisbewilligung grundsätzlich nur natürlichen Personen erteilt wird und eine Arztpraxis nicht von einer juristischen Person betrieben werden darf. Der Beschwerdeführer beanstandet diese zutreffende Auslegung nicht substantiiert, sondern wendet nur ein, § 11 GesundheitsG/ZH verstosse gegen übergeordnetes Bundesrecht.
Nach Art. 36a KVG, auf welche Bestimmung sich der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang beruft, sind Einrichtungen, die der ambulanten Krankenpflege durch Ärzte dienen, zugelassen, wenn die dort tätigen Ärzte die Voraussetzungen nach Art. 36 KVG (eidgenössisches Diplom und vom Bundesrat anerkannte Weiterbildung) erfüllen und die Zulassungseinschränkung gemäss Art. 55a KVG eingehalten ist. Diese Bestimmungen regeln indessen einzig die Zulassung der Leistungserbringer zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (für Ärzte: Art. 35 Abs. 2 lit. a, Art. 36, 37 Abs. 3 KVG), während die Voraussetzungen für die Aufnahme der Praxistätigkeit von den Kantonen - in deren Kompetenz das Gesundheitswesen liegt (Art. 3 BV in Verbindung mit Art. 117 BV; vgl. Giorgio Malinverni, in Kommentar BV, Rz. 6 zu Art. 69bis aBV) - geregelt und überprüft werden (vgl. § 7 und 8 Abs. 1 GesundheitsG). Art. 36a KVG schreibt somit den Kantonen nicht vor, die Ausübung des Arztberufes (auch) in Form einer "Ärzte-AG" (d.h. die selbständige Berufsausübung in fremdem Namen und auf fremde Rechnung) zu gestatten. Schon deswegen stösst die Rüge der Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ins Leere.
Im Übrigen handelt es sich bei der Firma des Beschwerdeführers, die nach den Akten praktisch über keine Infrastruktur verfügt, nicht im Sinne von Art. 36a KVG um eine Einrichtung, die der ambulanten Krankenpflege durch Ärzte dient; es kann dazu auf die überzeugenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts verwiesen werden, denen nichts beizufügen ist (angefochtenes Urteil E. 3.3.3 ff.).
6.
6.1 Die Gesundheitsdirektion erteilt die Praxisbewilligung, wenn der Gesuchsteller das eidgenössische Arztdiplom besitzt und die übrigen vom kantonalen Gesetz verlangten Anforderungen erfüllt, vertrauenswürdig ist und nicht an einem geistigen oder körperlichen Gebrechen leidet, das ihn zur Berufsausübung offensichtlich unfähig macht (§ 8 Abs. 1 und § 16 Abs. 1 GesundheitsG/ZH). Der Arzt hat bei der selbständigen Ausübung seines Berufs alle Sorgfalt anzuwenden (§ 12 Abs. 1 GesundheitsG/ZH). Die Gesundheitsdirektion kann die Bewilli-

gung entziehen, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorhanden sind oder wenn den Behörden nachträglich Tatsachen zur Kenntnis gelangen, auf Grund derer die Bewilligung hätte verweigert werden müssen; § 9 Abs. 1 GesundheitsG/ZH nennt bestimmte ärztliche Verhaltensweisen, die massive Fehlleistungen darstellen und zum Entzug führen können, wobei die Aufzählung jedoch nicht abschliessend ist (Urteil 2P.334/1998 vom 24. Februar 1999 E. 2b). Nach § 11 ÄrzteV/ZH kann die Gesundheitsdirektion sodann die Berufsausübung aus schwerwiegenden Gründen einschränken oder verbieten.
6.2 Die (selbstverständliche) Voraussetzung der Vertrauenswürdigkeit gilt nicht nur im Verhältnis zwischen Arzt und Patient, sondern grundsätzlich - insbesondere in Form einer in jeder Hinsicht korrekten Zusammenarbeit - auch zwischen Arzt und Behörde (Urteil 2P.310/2004 vom 18. Mai 2005 E. 4.4.2); sie dient dem Wohl der behandelten Patienten und liegt damit im öffentlichen Interesse (Urteil 2P.309/2005 vom 17. Mai 2006 E. 3.1).
6.3 Die Inhaber der Bewilligung unterstehen der Aufsicht der Gesundheitsdirektion (§ 7 Abs. 3 GesundheitsG/ZH). Die Ärzteverordnung enthält Vorschriften über die Praxisführung. Bestimmte Vorgänge wie die Eröffnung, Verlegung und Aufgabe einer Praxis, Namenswechsel der praxisberechtigten Person, Ausübung der Praxistätigkeit an mehr als einem Standort und die regelmässige selbständige Berufsausübung in fremden Praxisräumlichkeiten sind der Gesundheitsdirektion schriftlich zu melden (§ 12 Abs. 1 ÄrzteV/ZH). Die praxisberechtigten Personen müssen für die Betreuung ihrer Patienten in Notfällen besorgt sein (§ 14 ÄrzteV/ZH). Die Gesundheitsdirektion ist sodann befugt, jederzeit unangemeldete Kontrollen und Inspektionen durchzuführen, Beweismittel zu erheben, nicht bewilligte Praxen zu schliessen sowie die Beseitigung unerlaubter Behandlungsmittel und rechtswidriger Auskündungen zu veranlassen (§ 21 ÄrzteV/ZH).
7.
7.1 Das Verwaltungsgericht hat festgehalten, der Beschwerdeführer sei am 10. Februar 2005 von der Gesundheitsdirektion auf zahlreiche Beschwerden wegen seiner Rechnungsstellung hingewiesen worden; es sei auch beanstandet worden, dass er sich für den Einsatz als Notarzt während 24 Stunden auskünde, ohne den entsprechenden Fähigkeitsausweis zu haben und organisatorisch darauf eingerichtet zu sein. Angesichts des 1995 über ihn ausgesprochenen Konkurses und der von ihm gegen Betreibungen erhobenen Einrede fehlenden neuen Vermögens stelle sich weiter die Frage, wie er allfällige Schadenersatzansprüche von Patienten sicherstelle; schliesslich habe er mitzuteilen, ob er an der Klosbachstrasse 10 Praxisräumlichkeiten besitze und wo er die Krankengeschichten und Medikamente aufbewahre; mit seinem Verhalten, auf Kritik oder Beanstandungen sofort mit Strafanzeigen und Klagen zu reagieren oder mindestens damit zu drohen, versuche er, Behörden, Patienten und Patientenorganisationen einzuschüchtern.
7.2 Wie das Verwaltungsgericht festhält, nahm der Beschwerdeführer innert mehrfach erstreckter Frist nicht wirklich Stellung zu diesen Vorwürfen, sondern beschränkte sich auf das Bestreiten derselben. Zur Frage, wo die ärztliche Tätigkeit ausgeübt werde, habe er auf die - hierzu allerdings wenig ergiebigen - Akten verwiesen, ohne eine klare Antwort zu geben. Dies habe eine seriöse Kontrolle, zu der die Behörde berechtigt sei (§ 7 Abs. 3 GesundheitsG/ZH, § 21 ÄrzteV/ZH) und die im öffentlichen Interesse liege, verhindert. Aufgrund der mindestens formell zweifelhaften finanziellen Situation des Beschwerdeführers sei die Gesundheitsdirektion zudem ohne weiteres berechtigt gewesen, den Nachweis für ausreichenden Versicherungsschutz zu verlangen, ohne in gleicher Weise die gesamte Ärzteschaft des Kantons Zürich bemühen zu müssen. Schon diese mangelnde Bereitschaft zur Auskunftserteilung genüge, um seine Vertrauenswürdigkeit, die gegenüber den Patienten wie auch gegenüber der Behörde bestehen müsse, zu verneinen.
7.3
7.3.1 Das Verwaltungsgericht hat einzelne von Patienten bzw. der Patientenstelle Zürich beanstandete Rechnungsstellungen des Beschwerdeführers überprüft. Aus den entsprechenden Akten habe sich ergeben, dass er teilweise Rechnungen für nicht erfolgte Konsultationen gestellt, unbegründet zahlreiche Hausbesuche vorgenommen oder unverhältnismässig hoch erscheinende Rechnungen gestellt habe. In einem Fall habe er einer Patientin - nebst Rechnungsstellung für nicht erfolgtes Aktenstudium und nicht erbrachte Leistungen - (auch nach entsprechender Aufforderung durch die Gesundheitsdirektion: kant. act. 46/2) behaupteterweise die von ihr verlangten Berichte herausgegeben, was diese indessen in Abrede gestellt habe.
Der Beschwerdeführer bestreite diese Umstände pauschal und halte die erhobenen Vorwürfe für unbewiesen, teils widersprüchlich, teils unsubstantiiert und einseitig vorverurteilend. Dem Einwand, solche Vorwürfe wären vorerst abzuklären, bevor sie einem Entscheid zugrunde liegen dürften, hält das Verwaltungsgericht entgegen, die Untersuchungsmaxime entbinde die Parteien nicht davon, den massgebenden Sachverhalt in den Rechts-

schriften darzustellen. Da die objektive Beweislast trotz geltender Untersuchungsmaxime die Parteien treffe, obliege es ihnen, die ihnen nützlich scheinenden tatsächlichen Behauptungen aufzustellen und entsprechende Beweisbegehren zu stellen. Der Beschwerdeführer bestreite die erwähnten Vorwürfe mit Ausnahme eines Falles nicht substantiiert, geschweige denn in einer Art und Weise, die erlaubt habe, darüber Beweis abzunehmen. Insbesondere dort, wo er Rechnung für nicht erfolgte Konsultationen gestellt oder wo der Grund für zahlreich erfolgte Hausbesuche oder unverhältnismässig hoch erscheinende Rechnungen nicht dargelegt werde, hätte es ihm im Rahmen der Darlegung des Sachverhaltes obgelegen, detailliert auf die entgegen seiner Meinung keineswegs wirren, unsubstantiierten und widersprüchlichen Vorwürfe einzugehen.
Entsprechend müsse er sich diese Umstände entgegenhalten lassen.
Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, erschöpft sich in einer pauschalen appellatorischen Kritik. Er legt nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Art im Einzelnen dar, inwiefern das Verwaltungsgericht § 60 (in Verbindung mit § 7 und § 50) des kantonalen Gesetzes vom 24. Mai 1959 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG/ZH) unhaltbar ausgelegt oder angewandt hätte. Ebenso wenig ist eine fehlende oder mangelhafte Abklärung des Sachverhaltes bzw. eine Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV dargetan. Angesichts der aktenkundigen Antworten des Beschwerdeführers durfte das Verwaltungsgericht vielmehr in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung und ohne Willkür davon ausgehen, dass ein eigentliches Beweisverfahren nichts zur weiteren Klärung des Sachverhaltes beitragen würde. Von einer Verletzung von Treu und Glauben bzw. von widersprüchlichem Verhalten der Gesundheitsdirektion (Art. 9 BV) kann ebenfalls keine Rede sein, ergibt sich doch aus den vom Beschwerdeführer erwähnten Schreiben der Gesundheitsdirektion in keiner Weise, dass sie den von ihr zusammengetragenen Beanstandungen keinen Glauben geschenkt hätte.
Unbegründet ist auch der Einwand, eine der Patientenbeschwerden (kant. act. 50) sei von einer nicht bevollmächtigten Anwältin verfasst worden und in willkürlicher Beweiswürdigung als relevant betrachtet worden. Nach dem Schreiben kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Anwältin im Auftrag und mit Wissen und Willen des Patienten gehandelt hat. Im Übrigen ist jedermann berechtigt, für einen Dritten eine Aufsichtsbeschwerde einzureichen; eine Vollmacht ist dazu nicht erforderlich.
7.3.2 Weiter verweist das Verwaltungsgericht auf Art. 42 Abs. 3 KVG, nach welcher Bestimmung der Leistungserbringer dem Schuldner (Krankenversicherung beim Tiers payant; Versicherte beim Tiers garant; Art. 42 Abs. 1 und 2 KVG) eine detaillierte und verständliche Rechnung zustellen muss. Er hat ihm auch alle Angaben zu machen, die er benötigt, um die Berechnung der Vergütung und die Wirtschaftlichkeit der Leistung überprüfen zu können. Es treffe zwar zu, dass die vom Beschwerdeführer nachträglich erstellten TARMED-Abrechnungen jeweils höhere Beträge als die Pauschalzahlungen enthielten; es gehe dabei jedoch nicht um übersetzte, sondern ungenügend konkretisierte Rechnungen. Die CSS-Krankenkasse - mit welcher der Beschwerdeführer gemäss Vereinbarung mit der MediData AG nach dem System Tiers payant (Rechnung geht vom Arzt an den Versicherer, der den Arzt direkt bezahlt) abzurechnen hatte - habe in diesem Sinn nicht überprüfbare, zum Teil durch seinen Assistenzarzt ausgestellte Pauschalabrechnungen beanstandet, wobei von den betagten Patienten Barzahlung verlangt worden sei. Die Patienten hätten deshalb keine Rückerstattungen erhalten. Der Beschwerdeführer behaupte zwar, die nachträglich erstellten TARMED-Abrechnungen, die jeweils höhere Beträge als die Pauschalrechnungen enthalten hätten, bzw. die detaillierten Rechnungen (später) den Patienten zugestellt zu haben, erbringe aber keinen Nachweis dafür. Drei der Versicherten hätten denn auch der Versicherung nur Pauschalrechnungen zugestellt.
Was der Beschwerdeführer dazu vorbringt, lässt diese Feststellungen und Schlüsse des Verwaltungsgerichts nicht als unhaltbar erscheinen. Insbesondere bringt er keine überzeugenden Argumente vor, die darauf schliessen liessen, dass er den in Frage stehenden Patienten nachträglich tatsächlich im Sinne von Art. 42 KVG genügend detaillierte Rechnungen zugestellt hat. Das Verwaltungsgericht durfte aufgrund der Akten ohne Willkür oder Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV davon ausgehen, dass keine solchen Rechnungen zugestellt worden sind. Der Beschwerdeführer hat sogar selber erklärt, dass die CSS-Versicherung und die Patienten um eine detaillierte Rechnung hätten ersuchen können. Zudem hat er im April und Oktober 2004 wiederum Pauschalrechnungen ausgestellt und die Beträge direkt einkassiert (angefochtenes Urteil E. 4.2.3).
Inwieweit in diesem Zusammenhang nach dem System Tiers payant oder Tiers garant abzurechnen war, ändert nichts hinsichtlich der Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Rechnung. Das Verwaltungsgericht konnte somit ohne Verletzung von Art. 29 BV bzw. § 60 VRG/ZH auf die Abklärung verzichten, welches Abrechnungssystem in jedem einzelnen Fall nun zur Anwendung gelangt war oder hätte zur Anwendung gelangen müssen.

7.4
7.4.1 Der Beschwerdeführer rügt sodann eine willkürliche Auslegung von § 7 Abs. 1 GesundheitsG/ZH und § 21 ÄrzteV/ZH.
Das Verwaltungsgericht hat befunden, die Gesundheitsdirektion sei befugt, im Zusammenhang mit Honorarrechnungen Einblick in Krankengeschichten zu nehmen und Honorarrechnungen zu kontrollieren. Dies ergebe sich bereits aus § 7 Abs. 3 GesundheitsG/ZH und § 21 ÄrzteV/ZH, wonach die Gesundheitsdirektion eine Aufsichtsfunktion ausübe, unter anderen jederzeit unangemeldet Kontrollen und Inspektionen durchführen und Beweismittel erheben könne. Ausserdem seien nach § 16 Abs. 1 ÄrzteV/ZH über die beruflichen Verrichtungen Aufzeichnungen zu machen und nach Abschluss der Behandlung während 10 Jahren aufzubewahren. Sofern der Beschwerdeführer in der Kontrolle durch die Gesundheitsdirektion eine Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht erkennen wolle, könne er sich nach § 17 Abs. 1 ÄrzteV/ZH durch die Gesundheitsdirektion von der Schweigepflicht entbinden lassen. Eine andere Kontrolle der gestellten Rechnungen, etwa durch den Zürcher Ärzteverband, sei mangels Mitgliedschaft des Beschwerdeführers nicht möglich.
7.4.2 Diese Auslegung kann nicht als unhaltbar bezeichnet werden. Die Gesundheitsdirektion ist gesetzlich verpflichtet, die Inhaber einer Praxisbewilligung zu beaufsichtigen. Sie kann die Bewilligung u.a. entziehen, wenn eine offensichtliche Überforderung von Patienten vorliegt; zudem hat der Inhaber der Bewilligung bei der Berufsausübung alle Sorgfalt anzuwenden. Die Sorgfaltspflichten sind teilweise in der kantonalen Ärzteverordnung näher umschrieben. Zu diesen gehört insbesondere auch die Aufzeichnungspflicht (§ 16 ÄrzteV/ZH). Eine wirksame Aufsicht setzt voraus, dass die Gesundheitsdirektion im Rahmen ihrer Kontrollen und Inspektionen - im Sinne der ihr ausdrücklich erlaubten Beweismittelerhebung - auch die Einhaltung der korrekten Rechnungsstellung bzw. Aufzeichnung und Aufbewahrung der Krankengeschichten sowie zugehöriger Unterlagen überprüft, was ohne Einsicht in Rechnungen und Patientenunterlagen nicht möglich ist; dass die Rechnung nur mittels Einsicht in die Krankengeschichte, in welcher die verrechneten beruflichen Verrichtungen fortlaufend aufzulisten sind, kontrolliert werden kann, liegt auf der Hand. Da die Funktionäre der Gesundheitsdirektion ihrerseits dem Amtsgeheimnis unterliegen, ist die Geheimhaltung der
persönlichen Daten der Patienten, in deren Interesse die Aufsicht ausgeübt wird, ausreichend gewährleistet.
7.5
7.5.1 Nach § 12 Abs. 1 ÄrzteV/ZH sind neben anderem Eröffnung, Verlegung und Aufgabe einer Praxis der Gesundheitsdirektion zu melden. Nach § 15 ÄrzteV/ZH haben die Räume, Einrichtungen und Ausrüstungen den Anforderungen an eine sorgfältige Berufsausübung zu entsprechen. Art. 53 der Betäubungsmittelverordnung vom 29. Mai 1996 (BetmV) enthält sodann Vorschriften über die Lagerung von Betäubungsmitteln; Art. 62 Abs. 1 BetmV verlangt, dass sich Ärzte jederzeit über Bezug und Verwendung von Betäubungsmitteln ausweisen können.
7.5.2 Unter Bezugnahme auf diese Bestimmungen hat das Verwaltungsgericht festgestellt, der Beschwerdeführer habe keine konkrete Auskunft darüber erteilt, wo sich seine Praxis befindet. Es sei jeweils nur von "Diensträumlichkeiten" die Rede, was offen lasse, ob dort nur Medikamente und Krankengeschichten gelagert würden oder auch eine technische und personelle Infrastruktur bestehe, welche die Behandlung von Patienten und die Lagerung von Medikamenten (insbesondere Betäubungsmitteln) erlaube. Insofern sei zweifelsohne von Interesse, mit welcher Infrastruktur die "Diensträumlichkeiten" des Beschwerdeführers ausgestattet seien. Mit Schreiben der Gesundheitsdirektion vom 10. Februar 2005 sei der Beschwerdeführer daher unter anderem aufgefordert worden, den genauen Ort mitzuteilen, wo die Krankengeschichten und die zur Behandlung notwendigen Medikamente, insbesondere auch Betäubungsmittel, gelagert würden und ob er an der Klosbachstrasse 10 über Praxisräumlichkeiten verfüge. Am 2. Mai 2005 habe der Beschwerdeführer über seinen Vertreter dazu ausführen lassen, die Frage des Ortes der selbständigen ärztlichen Tätigkeit sei schon Gegenstand verschiedener Anfragen der Gesundheitsdirektion gewesen und bereits vor über 10 Jahren klar und
deutlich beantwortet worden, wobei er auf die Akten verwiesen habe.
Das Verwaltungsgericht hat im Einzelnen ausführlich dagelegt, dass in Bezug auf Aufenthalts- bzw. Wohnort und konkrete Praxisadresse des Beschwerdeführers mindestens seit der Verlagerung seiner ärztlichen Tätigkeit nach Zürich im Jahre 1990 keine klaren Verhältnisse herrschten. So habe er insbesondere wiederholt Abholungseinladungen für behördliche Sendungen unbeachtet gelassen. Im Weiteren habe er die offenbar im Jahr 2000 vorgenommene Verlegung seiner Diensträumlichkeiten von der Freigutstrasse an die Klosbachstrasse der Gesundheitsdirektion nicht angezeigt. Die neue Adresse sei erst in einem Gesuch um Bewilligung eines Assistenzarztes im Jahr 2004 erwähnt worden. Zwei Schreiben von Patienten hätten ihm indessen auch nicht an

die Klosbachstrasse zugestellt werden können; dort sei er zudem am normalen, der Öffentlichkeit zugänglichen Haupteingang nicht angeschrieben, sondern lediglich die Firma; Klingel und Briefkasten befänden sich erst im Hinterhof.
Was der Beschwerdeführer dem entgegenhält, lässt die Feststellungen des Verwaltungsgerichts nicht als unhaltbar erscheinen. Diese stützen sich auf die Akten, aus denen zudem hervorgeht, dass der Beschwerdeführer regelmässig erst auf entsprechende Anfragen der Behörden zu (gewissen) Angaben bereit war. Der Beschwerdeführer vermag in keiner Weise glaubhaft zu machen, dass er die Praxisverlegung im Jahr 2000 der Gesundheitsdirektion angezeigt hat. Angesichts seiner sich aus den Akten ergebenden speziellen, von Auseinandersetzungen geprägten Situation im allgemeinen Umgang mit den Behörden wäre es ihm ohne weiteres zuzumuten gewesen, eine solche Anzeige, zu der er gemäss § 12 ÄrzteV/ZH verpflichtet war, nachweisbar vorzunehmen. Das Verwaltungsgericht durfte daher ohne Willkür annehmen, dass er dieser Pflicht nicht rechtzeitig nachgekommen ist. Von einer aktenwidrigen Feststellung kann nicht die Rede sein.
Es ist unter den gegebenen Umständen nicht unhaltbar, wenn das Verwaltungsgericht zum Schluss kommt, der Beschwerdeführer habe durch sein Verhalten der Gesundheitsdirektion die Ausübung der Kontrolltätigkeit zumindest erschwert.
7.6
7.6.1 Nach § 14 ÄrzteV/ZH müssen die praxisberechtigten Personen für die Betreuung ihrer Patienten in Notfällen besorgt sein.
Die Gesundheitsdirektion hat dem Beschwerdeführer vorgeworfen, keine adäquaten organisatorischen Vorkehrungen im Zusammenhang mit der ausgekündeten, notfallärztlichen Tätigkeit getroffen zu haben. Das Verwaltungsgericht hat dazu ausgeführt, der Beschwerdeführer habe zwei Patienten nicht besucht, obwohl er gerufen worden sei. In Bezug auf die von ihm behauptete telefonische Organisation sei nicht klar, wer die Telefonanrufe entgegennehme und ob hier eine kompetente Vorbeurteilung nach Dringlichkeit vorgenommen und telefonisch weitergeleitet werde. Ausserdem werde nicht dargetan, wer diese Infrastruktur überhaupt betreibe. Es obliege jedoch dem Beschwerdeführer als Bewilligungsinhaber, für eine taugliche Infrastruktur und Notfallorganisation zu sorgen und gegenüber der Gesundheitsdirektion darzulegen, wer konkret wofür zuständig sei. Patienten müssten sodann die Gewähr haben, dass er innert für einen Notfall nützlicher Frist bei ihnen erscheine. Wie er dies sicherstellen wolle, habe der Beschwerdeführer nicht ausreichend dargelegt.
Auch diese Würdigung findet ihre Stütze in den Akten und erweist sich nicht als unhaltbar; das Verwaltungsgericht durfte aufgrund der umfangreichen Akten und der vagen und unbelegten Angaben des Beschwerdeführers insoweit auch in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung auf weitere eigene Beweismassnahmen verzichten.
8.
8.1 Betreffend die Berufsausübung hat das Verwaltungsgericht erwogen, die "Ärztliche Hausbesuche und Betreuung rund um die Uhr AG", in deren Auftrag der Beschwerdeführer tätig sein wolle, scheine ihm insofern zu dienen, als er - dank seiner Lebenspartnerin als einziger Verwaltungsrätin - einen Jahreslohn vereinbare, der ihm die Einrede fehlenden neuen Vermögens gegenüber seinen zahlreichen Gläubigern erlaube.
Wie es sich mit den Einkommensverhältnissen genau verhält, kann offen bleiben, denn das Verwaltungsgericht ist in zulässiger Auslegung von § 11 GesundheitsG/ZH davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer als Inhaber der Praxisbewilligung nicht im Auftrag einer juristischen Person als Arzt tätig sein und seine Rechnungen auf den Namen der Firma ausstellen darf. Wenn es von einem rechtswidrigen Geflecht zwischen der Firma und dem Beschwerdeführer spricht, ist dies daher nicht willkürlich. Da es in diesem Zusammenhang auch nicht um die genaue Bestimmung des aktuellen Einkommens des Beschwerdeführers geht, durfte das Verwaltungsgericht ohne Verletzung des Anspruches des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) auf entsprechende weitere Sachverhaltsabklärungen verzichten.
8.2 Die Gesundheitsdirektion hat in der streitigen Verfügung beanstandet, die Praxisführung des Beschwerdeführers habe in bisher kaum vergleichbarem Umfang zu Beschwerden und Beanstandungen seitens von Patienten, Angehörigen von Patienten, Patientenorganisationen, Sozialversicherungen und der Aufsichtsbehörde selber geführt; er habe bei Anfragen oder Beanstandungen im Zusammenhang mit der Ausübung seines Berufes immer wieder mit der persönlichen Androhung einer Strafanzeige oder anderer rechtlicher Schritte gedroht und zahlreiche zivil- und strafrechtliche Klagen gegen Privatpersonen oder Vertreter von Institutionen und Behörden eingereicht, die mehrheitlich erfolglos geblieben seien.
Dazu hält das Verwaltungsgericht fest, der Beschwerdeführer bestreite dies pauschal und habe konkret nur zum Spritzenabgabeverbot Stellung genommen. Das Gericht hat sodann näher ausgeführt, es sei bemerkenswert,

auf welche Art und Weise er dem Kantonsarzt gegenübergetreten sei. So habe er dessen Ausschluss aus der Zürcher Ärztegesellschaft mit der Begründung verlangt, der Kantonsarzt sei "ein Massenmörder (Genozid in Raten) an Fixerinnen und Fixern". An den damaligen Regierungsrat Gilgen habe er die Frage gerichtet, wie lange ein "Massenmörder und Krimineller" als Universitätslehrer für Ärzte tätig sein dürfe. Dieser Ton erscheine gegenüber einer Kontrollinstanz nicht mehr tolerierbar. Einer Hauptverhandlung vor dem Einzelrichter in Strafsachen am Bezirksgericht Zürich sei er mit der Begründung ferngeblieben, er habe keine Zeit für "Staatsterrorismus krimineller Natur". Wegen der vorübergehenden - von ihm selber zu vertretenden - Verweigerung der Betäubungsmittel-Rezeptblöcke, habe er sodann vom Kanton Zürich Schadenersatz über Fr. 100'000.- verlangt. Ferner fänden sich eine Vielzahl von Urteilen betreffend Klagen des Beschwerdeführers gegen Mitarbeiter der SUVA in den Jahren 2001 bis 2004, denen allesamt kein Erfolg beschieden
war. Ebenfalls die Patientenstelle sei stark mit ihm beschäftigt gewesen. Anfragen der Gesundheitsdirektion habe er damit beantwortet, dass seines Erachtens kein vernünftiger Grund für die verlangte Auskunft zu erkennen sei, oder er habe sich nach der jeweiligen gesetzlichen Grundlage erkundigt, ohne nach deren Bekanntgabe seinen Auskunftspflichten nachzukommen. Weiter habe er unbegründete Ausstandsbegehren gestellt oder die Unterschriftsberechtigung der unterzeichnenden Person angezweifelt. Dies alles deute darauf hin, dass er offensichtlich nicht gewillt sei, sich behördlichen Kontrollen zu unterziehen. Ausserdem scheine es zum vom Beschwerdeführer befolgten Vorgehen zu gehören, jeweils mit rechtlichen Schritten zu drohen oder solche einzuleiten, falls seinen geltend gemachten Ansprüchen nicht gefolgt oder er in seiner Berufstätigkeit kritisiert werde, was einen gewissen Einschüchterungseffekt habe. In der Auseinandersetzung mit der CSS-Krankenkasse habe er sodann seine Internetseite benutzt, um diese unter Druck zu setzen. Zudem scheine er Anfragen von Patienten teilweise zu ignorieren und auf behördliche Anfragen - falls überhaupt - nur zurückhaltend zu reagieren.

8.3 Diese Ausführungen stützen sich ebenfalls im Wesentlichen auf die umfangreichen Akten und können entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht als unhaltbar bezeichnet werden. Von einer fehlenden Sachverhaltsabklärung (Art. 29 Abs. 1 BV) kann nicht die Rede sein. Auch hier verkennt der Beschwerdeführer, dass es in aufsichtsrechtlichen Verfahren nicht darum geht, wie im Strafverfahren ein eigentliches Beweisverfahren durchzuführen und jede Schlussfolgerung - durch Urkunden oder Zeugen - zu beweisen. Der Beschwerdeführer hatte im kantonalen Verfahren Gelegenheit, umfassend zu allen Vorwürfen Stellung zu nehmen, womit seine Rechte gemäss Art. 29 Abs. 2 BV gewahrt worden sind.

9.

9.1 Das Verwaltungsgericht hat sich mit grosser Sorgfalt um die Abklärung der einzelnen, gegen den Beschwerdeführer gerichteten Vorwürfe bemüht. Es ist gestützt auf seine Feststellungen zum Schluss gelangt, der Beschwerdeführer sei bei Würdigung aller ihm vorgeworfenen Vorfälle in ihrer Gesamtheit nicht mehr vertrauenswürdig im Sinne von § 8 Abs. 1 GesundheitsG/ZH. Dies ist - selbst wenn einzelne Gesichtspunkte mangels genügender Abklärungen entfallen würden - verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht durfte bei der in diesem Zusammenhang anzustellenden Gesamtbetrachtung der Vorwürfe ohne Weiteres auch Sachverhalte berücksichtigen, die zeitlich weiter zurückliegen. Der Beschwerdeführer anerkennt selber zu Recht, dass insoweit keine Verjährungsfristen gelten. Das Bundesgericht hat bereits in seinem Urteil vom 22. Oktober 1987 entschieden, die damaligen (wenigen) Verfehlungen des Beschwerdeführers, insbesondere seine Art der Rechnungsstellung seien von einer Schwere, die seine Vertrauenswürdigkeit in Frage stelle, weshalb ihm die Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit zu Recht verweigert worden sei. Seither sind zahlreiche Fälle unkorrekter Rechnungsstellungen hinzugekommen. Insbesondere hat der
Beschwerdeführer jedoch gegenüber den Gesundheitsbehörden insgesamt ein renitentes und unverfrorenes Verhalten an den Tag gelegt, welches seine Vertrauenswürdigkeit schwer beeinträchtigt. In der Tat legt der Beschwerdeführer durch sein ganzes Gebaren gegenüber Behörden und Patienten ein derartiges Mass an Geringschätzung für gesetzliche Vorschriften und öffentlichrechtliche Verpflichtungen an den Tag, dass seine Eignung für die selbständige, freiberufliche Tätigkeit als Arzt, nicht nur kurzfristig, sondern nachhaltig in Frage gestellt ist. Davon, dass die Gesundheitsdirektion sein Verhalten seit 1990 akzeptiert habe, kann angesichts der Akten keine Rede sein; er wurde nachweislich immer wieder auf seine verschiedenen beruflichen Pflichten aufmerksam gemacht (vgl. Vernehmlassung der Gesundheitsdirektion S. 9 ff.), wobei ihn dies jedoch sichtlich wenig beeindruckte.

9.2 Mit der fehlenden Vertrauenswürdigkeit, die dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Gesundheit dient und an die das Verwaltungsgericht bei einem Arzt zu Recht hohe Anforderungen stellt, überwiegt das öffent-

liche Interesse, dem Beschwerdeführer die Praxisbewilligung zu entziehen, offensichtlich dessen private Interessen an der Fortführung seiner beruflichen Tätigkeit in der bis anhin praktizierten Art und Weise.
9.3 Auf Grund des bisherigen Verhaltens des Beschwerdeführers ist auch nicht ersichtlich, welche mildere Massnahme ihn zu einer grundlegenden Änderung seiner Zusammenarbeit mit den Behörden bewegen könnte. Der Entzug der Praxisbewilligung erscheint schon deshalb als angemessen. Das Verwaltungsgericht durfte ohne Verletzung von Bundesrecht die Prognose stellen, dass mit einer markanten Änderung seines Verhaltens nicht zu rechnen sei; vielmehr müsse, was die behördliche Kontrolltätigkeit anbelange, von einer anhaltenden Geringschätzung der gesetzlichen Vorschriften und der Kontrollbehörde als solcher ausgegangen werden. Es erscheint unter den gegebenen Umständen und der gesamten Aktenlage als mutwillig, wenn der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren vorbringt, er habe seine selbständige ärztliche Tätigkeit seit 1990 ausgeübt "ohne je ermahnt, verwarnt oder mit Auflagen konfrontiert worden zu sein". Dass ihn die strenge Massnahme in seinem Alter empfindlich trifft, hat er sich selber zuzuschreiben.
Der angefochtene Entzug der Praxisbewilligung verletzt die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) demnach nicht.
10.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie der Gesundheitsdirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Januar 2007
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: