Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.254/2005 /vje

Urteil vom 10. November 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Müller,
Gerichtsschreiber Schaub.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Raess,

gegen

Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Obstgartenstrasse 19/21, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Praxisbewilligung (Auskündung),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 24. März 2005.

Sachverhalt:
A.
X._____ hat 1974 nach dem Abschluss des Medizinstudiums an der Universität Wien den Titel eines Doktor universae medicinae erhalten. Er war deshalb nach österreichischem Recht befugt, sich als Dr. med. univ. zu bezeichnen. Von 1988 bis 2003 arbeitete er als selbständiger Arzt im Kanton St. Gallen. Am 9. Januar 2003 liess ihn die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich als Leistungserbringer zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu und erteilte ihm am 20. Januar 2003 die Bewilligung zur selbständigen Ausübung der ärztlichen Tätigkeit. Am 1. September 2003 eröffnete X._____ seine Praxis im Kanton Zürich.
B.
Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich teilte ihm am 3. September 2003 mit, sein an der Universität Wien erworbenes Diplom entspreche in der Schweiz dem Titel "med. pract.". Nach mehreren Schriftwechseln verbot sie ihm am 27. September 2004, sich mit "Dr. med." auszukünden; er habe die Möglichkeit, sich als "Dr. med. univ." (mit Hinzufügen der Länderbezeichnung) zu bezeichnen; andernfalls erfolge die Bezeichnung "med. pract.". Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 24. März 2005 (versandt am 7. April 2005) ab.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 25. April 2005 beantragt X._____ dem Bundesgericht, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 24. März 2005 sowie die Verfügung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich vom 27. September 2004 aufzuheben. Er macht Verstösse gegen das Abkommen vom 10. November 1993 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich (SR 0.414.991.631) sowie eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes (Art. 9 BV), des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) und des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) geltend.

Das Eidgenössische Departement des Innern beantragt die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung und beantragt wie die Gesundheitsdirektion die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und inwieweit auf eine Beschwerde einzutreten ist (BGE 131 I 266 E. 2 S. 267; 131 II 137 E. 1 S. 140 mit Hinweisen).
1.2 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 97 ff. OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und von einer der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen ausgehen, sofern kein Ausschlussgrund nach Art. 99-102 OG oder nach einer Spezialgesetzgebung besteht. Für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde genügt nicht, dass bei der Anwendung selbständigen kantonalen Rechts eine Bundesnorm zu beachten oder mit anzuwenden ist; vielmehr muss öffentliches Recht des Bundes die Grundlage oder eine der Grundlagen bilden, auf der im betreffenden Sachgebiet die Verfügungen im Einzelfall abzustützen sind. Hingegen steht die staatsrechtliche Beschwerde (Art. 84 ff. OG) offen, wenn das kantonale Recht Ausführungsrecht zu Bundesrecht darstellt, dabei aber dem Kanton eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zusteht, so dass sein Recht selbständiges, originäres kantonales Recht bildet (vgl. BGE 124 II 409 E. 1d/dd S. 414 f. mit Hinweisen).
1.3 Der Beschwerdeführer macht neben der Verletzung des Vertrauensgrundsatzes, des Rechtsgleichheitsgebots und des Verhältnismässigkeitsprinzips auch eine nicht korrekte und rechtsungleiche Anwendung des Abkommens vom 10. November 1993 geltend. Die vom Bund mit dem Ausland abgeschlossenen Staatsverträge stellen Bundesrecht dar (BGE 126 II 506 E. 1b S. 508; 124 II 293 E. 4b S. 307). Ob damit die Verletzung von Staatsvertragsrecht gerügt wird und ob der angefochtene, letztinstanzliche kantonale Entscheid als Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG aufzufassen ist, kann vorliegend offen bleiben, zumal die Eingabe des Beschwerdeführers den Formerfordernissen beider Rechtsmittel genügt. In tatsächlicher Hinsicht ist das Bundesgericht jedenfalls an die Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts gebunden, soweit sie nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen (Art. 105 Abs. 2 OG) bzw. willkürlich ermittelt worden ist (vgl. BGE 116 Ia 264 E. 2c S. 267 f. mit Hinweisen; Urteile 2P.63/2004 vom 3. März 2005, E. 3.1; 2P.160/2004 vom 1. Februar 2005, E. 1.1; 2P.185/1999 vom 16. Mai 2000, publ. in: StE 2000 A 31.1 Nr. 6, E. 1a; 2P. 34/1997 vom 21. April 1999, E. 1a; 2A.123/1995 vom 10.
April 1997, publ. in: StE 1997 A 25 Nr. 5, E. 1; 2P.43/1993 vom 17. Mai 1995, E. 3; P.1306/1985 vom 10. November 1986, publ. in: ASA 57 163, E. 1b).
1.4 Der Beschwerdeführer ist durch die angefochtene Verfügung beschwert. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Unzulässig ist der Antrag, auch die Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 27. September 2004 aufzuheben. Diese wurde durch den Entscheid des Verwaltungsgerichts ersetzt (Devolutiveffekt); ihre selbständige Beanstandung ist ausgeschlossen (BGE 129 II 438 E. 1 S. 440 mit Hinweisen).
2.
2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Entscheid verletze den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Gestützt auf die den Gesundheitsbehörden eingereichten Unterlagen habe er während 17 Jahren im Kanton St. Gallen eine Praxis unter der Bezeichnung "Dr. med. X._____" geführt. Aus der jahrzehntelangen, behördlichen Duldung der Verwendung des Titels in Verbindung mit der von den Zürcher Behörden erteilten Praxisbewilligung habe er darauf vertrauen dürfen, dass er berechtigt sei, den Titel "Dr. med." führen zu dürfen. Ihm sei der Titel in Bewilligungen und Diplomen von der Vereinigung der Schweizer Ärzte FMH und von den kantonalen Behörden erteilt worden.
2.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben ist als grundlegende Handlungsmaxime in Art. 5 Abs. 3 BV verankert; als solche gebietet er staatlichen Organen und Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr (Urteil 2P.284/2004 vom 6. April 2005, E. 4.2). Der Vertrauensschutz ist in seiner spezifisch grundrechtlichen Ausprägung in Art. 9 BV verankert. Nach ständiger Rechtsprechung verleiht der dort geregelte Grundsatz von Treu und Glauben Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartung begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60; 129 I 161 E. 4.1 S. 170). Nicht jedes staatliche Verhalten ist geeignet, beim Bürger Vertrauen zu schaffen, das Schutz verdient. Erforderlich ist ein hinreichend determinierter Staatsakt, der beim Bürger eine bestimmte Erwartung weckt, nach

der er sein Verhalten ausrichtet (Urteil 2P.284/ 2004 vom 6. April 2005, E. 4.2 mit Hinweis). Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen
getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1 S. 170 mit Hinweisen).
2.3 Abgesehen davon, dass der Beschwerdeführer weder rechtsgenügend darlegt noch aus den Akten hervorgeht, inwiefern er für ihn nachteilige, nicht mehr rückgängig zu machende Dispositionen getroffen haben soll, fehlt es vorliegend auch an einer genügenden Vertrauensgrundlage. Soweit ersichtlich haben weder die St. Galler noch die Zürcher Gesundheitsbehörden vor dem hier streitigen Verfahren je ausdrücklich über die Berechtigung des Beschwerdeführers befunden, mit dem Titel "Dr. med." auskünden zu dürfen. Eine ausdrückliche Auskunft oder Zusicherung gegenüber dem Beschwerdeführer liegt nicht vor. Auch implizit kann das nicht angenommen werden. Zwar hat die Zürcher Gesundheitsdirektion den Beschwerdeführer in der Korrespondenz im Zusammenhang mit seinem Praxisbewilligungsgesuch für den Kanton Zürich mit dem Titel "Dr. med." angeschrieben. Das bildet allerdings noch keine ausreichende Vertrauensgrundlage, was auch der Beschwerdeführer anerkennt. Die Zürcher Gesundheitsdirektion hat in diesem Gesuchsverfahren lediglich geprüft, ob er die Voraussetzungen für eine Praxisbewilligung erfüllt, nicht aber die Frage, unter welchem Titel er auskünden darf.
2.4 Der Beschwerdeführer kann sich gegenüber der Zürcher Gesundheitsdirektion auch nicht auf ein geschütztes Vertrauen infolge zeitlich lang andauernder Duldung berufen. Sein Gesuch reichte er im Juli 2002 bei der Gesundheitsdirektion ein, die Praxisbewilligung erhielt er im Januar 2003 und seine Praxis eröffnete er am 1. September 2003. Schon am 3. September 2003 machte ihn die Gesundheitsdirektion darauf aufmerksam, dass sie seine Auskündung mit "Dr. med." nicht akzeptiere. Die Zürcher Gesundheitsdirektion hat also keineswegs die Verwendung des Titels jahrzehntelang geduldet.
2.5 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist der jahrelange, von den St. Galler Behörden nicht beanstandete Gebrauch des Titels für die Zürcher Gesundheitsdirektion nicht verbindlich (vgl. BGE 131 I 291 E. 2.9 S. 305).
2.6 Die jahrelange Duldung führt auch nicht zu einem wohl erworbenen Recht. Öffentlichrechtliche Ansprüche gelten als wohl erworben, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte individuelle Zusicherungen abgegeben oder Verträge geschlossen worden sind (BGE 130 I 26 E. 8.2.1 S. 60 f. mit Hinweisen). Dies ist hier nicht der Fall. Der Beschwerdeführer hat weder von den St. Galler noch von den Zürcher Behörden eine ausdrückliche Zusicherung erhalten, seinen im Kanton St. Gallen zu unrecht gebrauchten Titel weiterhin führen zu dürfen. Namentlich kann er daraus, dass die Gesundheitsdirektion in der mit ihm geführten Korrespondenz bzw. auf der ausgestellten Bewilligung zunächst den Titel "Dr. med." verwendet hatte, nichts zu seinen Gunsten ableiten.
2.7 Zudem verkennt der Beschwerdeführer, dass der von ihm begehrte Titel weder von der Vereinigung der Schweizer Ärzte FMH noch von einer kantonalen Gesundheitsdirektion, sondern nur von einer Universität erteilt werden kann. Das Verhalten der Zürcher Behörden gegenüber dem Beschwerdeführer verschafft ihm deshalb keinerlei (wohl erworbene) Rechte darauf, den im Kanton St. Gallen geführten Titel weiterhin verwenden zu können. Zu prüfen bleibt aber, ob der Beschwerdeführer unter dem Gesichtswinkel der Gleichbehandlung im Unrecht Anspruch darauf erheben kann.
3.
3.1 Der Beschwerdeführer wirft den Zürcher Behörden vor, das Abkommen mit Österreich vom 10. November 1993 nicht korrekt und insbesondere nicht rechtsgleich anzuwenden. Mindestens drei weitere Ärzte, die den gleichen Abschluss der Universität Wien hätten wie er, würden im Kanton Zürich den Titel eines "Dr. med." führen, ohne dass dies von der Gesundheitsdirektion beanstandet werde.
3.2 Nach Art. 4 des Abkommens ist der Inhaber eines akademischen Grades berechtigt, diesen im jeweils anderen Vertragsstaat in der Form zu führen, wie er im Staate der Verleihung aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen geführt werden darf. Mit dem Recht zur Führung des akademischen Grades sind unmittelbar keine Berufsrechte verbunden.
3.3 Das Abkommen ist seit dem 1. Oktober 1994 in Kraft. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass er nach diesem Abkommen den von ihm beanspruchten Titel verwenden dürfte oder dass die kantonalen Be-

stimmungen, auf die sich die Zürcher Behörden berufen, mit dem Abkommen in Widerspruch stehen würden. Vielmehr wirft er ihnen die rechtsungleiche Anwendung des Abkommens vor, weil die Gesundheitsdirektion bei drei namentlich genannten Ärzten nicht einschreite, obwohl sie den Titel "Dr. med." führten, ohne eine Dissertation geschrieben zu haben und obschon sie denselben Abschluss der Universität Wien besässen wie er.
3.4 Der Anspruch auf Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) gebietet, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot wird insbesondere verletzt, wenn gleiche Sachverhalte ohne sachliche Gründe ungleich behandelt werden (BGE 131 I 91 E. 3.4 S. 103 mit Hinweisen). Es dürfen keine Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen, über die zu entscheiden ist, nicht gefunden werden kann. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt werden (BGE 117 Ia 257 E. 3b S. 259).
3.5 In der Regel geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsprinzip vor. Hat eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen, so gibt dies dem Bürger, der sich in der gleichen Lage befindet, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Weicht die Behörde jedoch nicht nur in einem oder in einigen Fällen, sondern in ständiger Praxis vom Gesetz ab, und gibt sie zu erkennen, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden werde, so kann der Bürger verlangen, gleich behandelt, d.h. ebenfalls gesetzwidrig begünstigt zu werden. Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben, überwiegt das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen gegenüber demjenigen an der Gesetzmässigkeit. Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist anzunehmen, sie werde aufgrund der Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen (BGE 122 II 446 E. 4a S. 451 f. mit Hinweisen).
3.6 Mit der kantonalzürcherischen Regelung über Auskündungen von Berufen der Gesundheitspflege soll das Publikum vor Täuschungen über die medizinische Ausbildung der praxisberechtigten Personen geschützt werden (vgl. § 13 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 und § 19 der Ärzteverordnung vom 6. Mai 1998).
Nicht zu beanstanden ist in diesem Zusammenhang, dass die Zürcher Gesundheitsdirektion bei Gesuchen für neue Praxisbewilligungen verlangt, dass der Gesuchsteller seine Titel in Übereinstimmung mit dem Staatsvertragsrecht (hier: das Abkommen vom 10. November 1993) verwendet. Das wird vom Beschwerdeführer auch nicht grundsätzlich bestritten. Er verlangt aber eine Gleichbehandlung mit jenen namentlich genannten Ärzten im Kanton Zürich, die offenbar über denselben Abschluss der Universität Wien wie er verfügen, keine Dissertation geschrieben haben, ihre ärztliche Tätigkeit vor dem Inkrafttreten des Abkommens vom 10. November 1993 aufgenommen haben und sich seither mit dem Titel "Dr. med." auskünden.
3.7 Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass sich die Situation des Beschwerdeführers von den von ihm angerufenen Vergleichsfällen unterscheidet. Die drei genannten Ärzte waren schon vor dem Inkrafttreten des Abkommens vom 10. November 1993 im Kanton Zürich tätig. Zwei haben eine eigene Praxis, einer ist an einem Zürcher Spital angestellt. Sie üben demnach ihre Praxistätigkeit seit Jahren im Kanton Zürich unangefochten aus. Die Situation ist deshalb im Hinblick auf den Publikumsschutz mit derjenigen des Beschwerdeführers nicht vergleichbar, der als Neuzuzüger dem Publikum noch unbekannt ist. Dieses darf davon ausgehen, dass die Neuzulassungen bzw. neue Auskündungen namentlich in Übereinstimmung mit dem Staatsvertragsrecht erfolgen. Insofern hält deshalb die Praxis der Gesundheitsdirektion, die Auskündung von Neuzuzügern anders zu behandeln als die seit Jahren bestehenden Auskündungen von bereits lang im Kanton ansässigen Ärzten, vor dem Gleichbehandlungsgebot stand. Wie das Verwaltungsgericht feststellte, ist nicht erkennbar, dass die Gesundheitsdirektion diese Vorgehensweise nicht umfassend und insoweit auch rechtsgleich umzusetzen gedenkt. Für eine Gleichbehandlung des Beschwerdeführers im Unrecht besteht demnach kein
Raum. Erweisen sich die zu beurteilenden Sachverhalte als im Sinn der Rechtsprechung nicht identisch (vgl. BGE 126 V 390 E. 6a S. 392 mit Hinweisen), ist die Rüge der rechtsungleichen Behandlung unbegründet. Inwiefern das vom Beschwerdeführer erwähnte Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) verletzt sein soll, ist weder ausgeführt noch ersichtlich.
4.
Demnach erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'500.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gesundheitsdirektion und dem Verwaltungsgericht, 3. Abteilung, 3. Kammer, des Kantons Zürich sowie dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. November 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: