Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.309/2005 /bie

Urteil vom 17. Mai 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Schweiger,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug,
Regierungsgebäude, 6301 Zug,
Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, Postfach 760, 6301 Zug.

Gegenstand
Art. 27 und Art. 36 Abs. 3 BV
(Entzug der Berufsausübungsbewilligung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, vom 27. September 2005.

Sachverhalt:
A.
Der deutsche Staatsangehörige X._____ (geb. 1950) hat an der Universität Würzburg (D) Human- und Zahnmedizin studiert und promovierte dort 1980 zum Doktor der Medizin. Seither praktiziert er als Zahnarzt, zunächst in A._____ (D) und ab 1988 in der deutschen Grenzgemeinde B._____. In den Jahren 1997 bis 2001 führte er zusätzlich eine Praxis in C._____ (FL). Am 4. Juli 2002 hat der Leitende Ausschuss für die eidgenössischen Medizinalprüfungen das deutsche Zahnarztdiplom des in D._____ (ZH) wohnhaften X._____ anerkannt und ihm für die Schweiz die gleichen Wirkungen wie einem eidgenössischen Diplom zuerkannt.
B.
B.a Am 13. Juni 2000 stellte X._____ bei der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich ein Gesuch um Bewilligung der selbständigen Ausübung des Zahnarztberufs, da er die Absicht hatte, eine Praxis in G._____ zu übernehmen. Die Gesundheitsdirektion sistierte das Verfahren bis zum Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681), weil das Gesuch nach dem damals geltendem Recht hätte abgewiesen werden müssen.
B.b Anlässlich des Kontrollbesuchs des Kantonszahnarztes vom 12. Dezember 2001 ergab sich, dass X._____ in der Praxis, die er zu übernehmen gedachte, bereits in grösserem Umfang zahnärztlich tätig geworden war. Gegenüber den Behörden leugnete er jegliche klinische Betätigung, praktizierte aber gleichzeitig weiter, wobei er seine Tätigkeit selbst nach Einleitung einer Strafuntersuchung und bis zur zwangsweisen Praxisschliessung am 20. September 2002 fortsetzte. Angesichts dieses Verhaltens wies die Gesundheitsdirektion des Kantons

Zürich das gestellte Gesuch um Zulassung zur selbständigen zahnärztlichen Berufsausübung mangels Vertrauenswürdigkeit ab und verbot X._____ jede zahnärztliche Tätigkeit im Kanton Zürich (Verfügung vom 4. November 2002). Hiergegen gelangte X._____ erfolglos an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich sowie an das Bundesgericht (Urteil 2P.159/2003 vom 29. September 2003).
B.c Am 2. Oktober/3. Dezember 2002 wurde X._____ vom Statthalteramt E._____ wegen Ausübens einer selbständigen zahnärztlichen Tätigkeit ohne Bewilligung mit einer Busse von 4'500 Franken bestraft. Mit Verfügung vom 5. Februar 2004 sah das Statthalteramt von einer Zusatzstrafe ab, obschon es X._____ schuldig sprach, in der Zeitspanne vom 1. Juni bis zum 20. September 2002 weiterhin ohne Bewilligung als Zahnarzt tätig gewesen zu sein. Vom Vorwurf, das Zürcher Gesundheitsgesetz auch dadurch verletzt zu haben, dass er zahnärztliche und dentalhygienische Tätigkeiten durch Angestellte ausführen liess, die hierzu nicht befugt waren, sprach es X._____ "in dubio pro reo" frei.
C.
Am 31. Oktober 2002 ersuchte X._____ im Kanton Zug um eine Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt. Auf dem Antragsformular beantwortete er die Frage "Haben Sie schon in einem anderen Kanton eine Praxis geführt?" mit "nein"; die (illegale) Betätigung im Kanton Zürich erwähnte er des Weiteren weder in der Rubrik "Bisherige zahnärztliche Tätigkeit" noch im Curriculum vitae. Nachdem ihm am 28. Januar 2003 die Berufsausübungsbewilligung erteilt worden war, eröffnete X._____ am 1. Juli 2003 in der Stadt F._____ eine Zahnarztpraxis. Daneben führte er - offenbar in reduziertem Umfang - die Praxis in B._____ weiter.
D.
Anfang September erfuhr die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug, dass X._____ zuvor in G._____ praktiziert hatte; sie erkundigte sich bei diesem nach der betreffenden Tätigkeit und verlangte die Beibringung verschiedener Unterlagen. Im Rahmen der Abklärungen zeigte sich, dass der Beschwerdeführer auch im Fürstentum Liechtenstein strafrechtlich belangt worden war: Ihm war eine Busse von 500 Franken auferlegt worden, weil er es unterlassen hatte, der zuständigen Behörde die Beschäftigung eines österreichischen Zahnarztes zu melden. Ein weiteres Verfahren betraf den Umstand, dass X._____ in Verletzung des liechtensteinischen Sanitätsgesetzes neben der Berufsbezeichnung des "Zahnarztes" auch jene des "Arztes" führte, ohne als solcher tätig zu sein. Schliesslich musste X._____ auch eingestehen, dass ihm die Konzession zur selbständigen Berufsausübung als Zahnarzt in Liechtenstein entzogen worden war. Zumindest im Rechtsmittelverfahren vor dem Staatsgerichtshof waren dabei allerdings nicht (mehr) die strafrechtlichen Verurteilungen im Vordergrund gestanden, sondern allein der Umstand, dass X._____ im Fürstentum Liechtenstein nicht mehr als Zahnarzt tätig war und deshalb die Konzession nicht behalten konnte.
E.
Mit Verfügung vom 26. April 2004 hat die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug die X._____ erteilte Bewilligung zur selbständigen Betätigung als Zahnarzt "zurückgenommen". Der Widerruf wurde damit begründet, dass die Bewilligung - mangels der erforderlichen persönlichen Voraussetzungen - nicht erteilt worden wäre, wenn die Behörden vom Verhalten des Gesuchstellers und dessen strafrechtlicher Verurteilung Kenntnis gehabt hätten.
Hiergegen gelangte X._____ erfolglos an den Regierungsrat des Kantons Zug (Beschluss vom 21. Dezember 2004).
F.
Am 27. September 2005 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zug nach Durchführung einer Parteibefragung die Beschwerde von X._____ - bezüglich zweier Nebenpunkte - teilweise gut: Es verlängerte die Frist zur Auflösung der Zahnarztpraxis in F._____ auf sechs Monate ab Rechtskraft des Entscheids und setzte die Spruchgebühr des regierungsrätlichen Beschlusses auf 1'200 Franken herab; im Übrigen wies es die Beschwerde ab.
G.
Am 31. Oktober 2005 hat X._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die kantonalen Behörden anzuweisen, seine Berufsausübungsbewilligung nicht zu widerrufen. Eventuell sei die Sache an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen, damit dieses über eine Neuerteilung der Bewilligung befinde bzw. den Regierungsrat anweise, seinerseits eine Neuerteilung zu prüfen. Er rügt eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).
H.

Mit Verfügung vom 21. November 2005 hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der staatsrechtlichen Beschwerde antragsgemäss die aufschiebende Wirkung erteilt.

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 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201, mit Hinweisen). Über weite Strecken genügt die vorliegende Beschwerdeschrift diesen Anforderungen nicht, sondern erschöpft sich in appellatorischer Kritik; insoweit ist auf sie nicht einzugehen.
1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 129 I 129 E. 1.2.1 S. 131 f.; grundlegend BGE 124 I 327 E. 4 S. 332 ff.). Soweit vorliegend mehr als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt wird, ist daher auf die Eingabe des Beschwerdeführers nicht einzutreten.
2.
Im Kanton Zug darf grundsätzlich nur als Zahnarzt praktizieren, wer über eine Bewilligung der kantonalen Gesundheitsdirektion verfügt (§ 17 Abs. 1 in Verbindung mit § 16 des Gesetzes vom 21. Mai 1970 über das Gesundheitswesen im Kanton Zug [Gesundheitsgesetz; GesG/ZG]). Die Bewilligung zur Berufsausübung wird Zahnärzten erteilt, welche über die gemäss Bundesgesetzgebung erforderlichen Diplome und Weiterbildungstitel verfügen (§ 18 Abs. 1 lit. a GesG/ZG). Dem Gesuch um eine Praxisbewilligung sind neben diesen Ausweisen eine amtliche Bescheinigung der zuständigen Gesundheitsbehörde am letzten Arbeitsort über den beruflichen Leumund, ein Strafregisterauszug und ein Handlungsfähigkeitszeugnis der zuständigen Behörde am letzten Wohnsitz einzureichen, wobei die Gesundheitsdirektion weitere Unterlagen verlangen kann (§ 18 Abs. 2 GesG/ZG). Gemäss § 24 Abs. 1 GesG/ZG kann die Gesundheitsdirektion eine erteilte Berufsausübungsbewilligung (auf bestimmte oder unbestimmte Zeit) entziehen, wenn der Betroffene die Handlungsfähigkeit verloren hat (lit. a), wenn er wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen nicht mehr zur Berufsausübung fähig ist (lit. b), wenn er sich grober beruflicher Pflichtverletzungen oder schwerwiegender strafbarer
Handlungen schuldig gemacht hat (lit. c) sowie wenn er in schwerwiegender Weise gegen Bestimmungen des Gesundheitsgesetzes verstossen hat (lit. d).
3.
Die Gesundheitsbehörden des Kantons Zug haben ihren Entscheid nicht auf § 24 Abs. 1 GesG/ZG gestützt und auch das Verwaltungsgericht nahm an, es sei hier nicht ein Bewilligungsentzug angezeigt, sondern es seien die Voraussetzungen für einen Widerruf gegeben (mithin für ein Rückgängigmachen der Bewilligungserteilung als solcher): Gemäss dem angefochtenen Entscheid hat der Beschwerdeführer die Berufsausübungsbewilligung im Kanton Zug durch Verschweigen seiner illegalen Tätigkeit in G._____ erschlichen; in Kenntnis der Vorfälle im Kanton Zürich wäre ihm gemäss Auffassung des Verwaltungsgerichts die Bewilligung nicht erteilt worden. Aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers hätten die Behörden berechtigterweise daran gezweifelt, dass dieser seine Pflichten redlich erfüllen würde. Der Widerruf der Berufsausübungsbewilligung sei nicht unverhältnismässig, weil - angesichts der Weigerung des Beschwerdeführers, uneingeschränkt mit den Gesundheitsbehörden zusammenzuarbeiten - keine mildere Massnahme in Frage komme.
3.1 Der Beschwerdeführer kann sich als Zahnarzt mit eigener Praxis auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) berufen (vgl. BGE 121 I 230 E. 3h S. 240; 118 la 175 E. 1 S. 176), welche insbesondere auch den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung garantiert. Es steht ausser Frage, dass die kantonalen Behörden die Zulassung zur Berufsausübung von der Ehrenhaftigkeit und Vertrauenswürdigkeit des Bewerbers abhängig machen dürfen. Vorliegend findet diese selbstverständliche Voraussetzung für die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung an einen Arzt bzw. Zahnarzt ihre Grundlage in § 18 Abs. 2 GesG/ZG, wonach der Gesuchsteller der Gesundheitsdirektion eine Bescheinigung über den beruflichen Leumund sowie einen Strafregisterauszug vorlegen muss. Das entsprechende Erfordernis dient dem Wohl der

behandelten Patienten und liegt damit im öffentlichen Interesse; zu prüfen bleibt, ob der Widerruf der Berufsausübungsbewilligung - wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht - unverhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV).
3.2 Die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers ist bereits durch seine umfangreiche illegale Tätigkeit im Kanton Zürich sowie das renitente und unverfrorene Verhalten, das er gegenüber den dortigen Gesundheitsbehörden an den Tag gelegt hat, schwer beeinträchtigt; diese Verfehlungen haben - wie das Bundesgericht festgehalten hat - die Verweigerung einer Berufsausübungsbewilligung durch den Kanton Zürich ohne weiteres gerechtfertigt (vgl. hierzu E. 4.3 des erwähnten Urteils 2P.159/2003). Es wäre insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Behörden des Kantons Zug dem Beschwerdeführer schon allein wegen der Vorfälle im Kanton Zürich die erforderliche Vertrauenswürdigkeit abgesprochen und die verlangte Berufsausübungsbewilligung verweigert hätten; daran ändert der Umstand nichts, dass der Beschwerdeführer letztlich vom Vorwurf, er habe sein Personal ohne die erforderliche Ausbildung Eingriffe an Patienten vornehmen lassen, strafrechtlich freigesprochen worden ist (vgl. Lit. B.c). Umso weniger verletzt es das Verhältnismässigkeitsprinzip, wenn die Berufsausübungsbewilligung widerrufen wird, nachdem der Beschwerdeführer durch das Verschweigen seiner illegalen Betätigung in G._____ und deren strafrechtlichen
Konsequenzen erneut seinen Mangel an Vertrauenswürdigkeit an den Tag gelegt hat.
3.3 Was der Beschwerdeführer gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vorbringt, geht - soweit seine Ausführungen Art. 90 Abs. 1 lit. b OG zu genügen vermögen (vgl. E. 1.2) - an der Sache vorbei:
3.3.1 Er verkennt zunächst, dass der Widerruf seiner Berufsausübungsbewilligung nicht direkt mit einer (abstrakten) Patientengefährdung zusammenhängt. Eine solche hatte sich im Kanton Zürich durch den Umstand ergeben, dass er ohne Bewilligung - demnach ohne Kenntnis der Aufsichtsbehörden und ohne deren Kontrolle zu unterstehen - praktizierte. Für die Behörden des Kantons Zug war demgegenüber der Mangel an Vertrauenswürdigkeit ausschlaggebend, wie er sich auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts aus dem Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber den kantonalen Behörden ergibt. In der Tat legt der Beschwerdeführer ein derartiges Mass an Geringschätzung für gesetzliche Vorschriften und öffentlichrechtliche Verpflichtungen an den Tag, dass seine berufliche Eignung nicht nur kurzfristig, sondern nachhaltig in Frage gestellt wird. Wie das Bundesgericht bereits im Verfahren betreffend den Kanton Zürich bemerkt hat, ist bei diesen Gegebenheiten nicht ersichtlich, welche mildere Massnahme als die Verweigerung (bzw. der Widerruf) der Berufsausübungsbewilligung die kantonalen Behörden ergreifen könnten. Insbesondere steht ein zeitlich beschränktes Berufsverbot nicht zur Diskussion, da es dem Beschwerdeführer mit der Vertrauenswürdigkeit
an einer Grundvoraussetzung für die Berufsausübung fehlt und eine allfällige Wiederherstellung nicht absehbar ist. Aus dem Gesagten erhellt sodann, dass sich der vorliegende Fall zum Vornherein nicht mit den vom Beschwerdeführer erwähnten Beispielen einzelner Berufspflichtverletzungen vergleichen lässt. Ferner macht der Beschwerdeführer keinerlei Angaben darüber, gestützt auf welche gesetzliche Grundlagen die Gesundheitsbehörden die von ihm erwähnten milderen Sanktionen überhaupt hätten ergreifen können. Abwegig ist schliesslich der Vergleich mit einem Strafverfahren, in welchem gegen den u.a. wegen Anstiftung zum Mord verurteilten Frauenarzt als Nebenstrafe ein (zeitlich begrenztes) Berufsverbot (vgl. Art. 54 StGB) verhängt worden ist.
3.3.2 Das Verwaltungsgericht ist zwar davon ausgegangen, dass der Widerruf der Berufsausübungsbewilligung schwerwiegende Nachteile für den Beschwerdeführer mit sich bringe. Angesichts der Tatsache, dass dieser nicht nur in F._____ tätig sei, sondern seine Praxis in B._____ weiter geführt habe und zudem seit 14. Januar 2003 auch über eine Berufsausübungsbewilligung des Kantons Schwyz verfüge, sei die betreffende Massnahme jedoch nicht unverhältnismässig. Ohne auf diese Erwägungen des Verwaltungsgerichts Bezug zu nehmen, bringt der Beschwerdeführer vor, durch den Widerruf der Berufsausübungsbewilligung "in seiner wirtschaftlichen Existenz konkret bedroht" zu sein. Diese unbelegte und nicht näher begründete Behauptung ist nicht geeignet, den angefochtenen Entscheid als verfassungswidrig erscheinen zu lassen. Gleiches gilt für das Argument, die Gesetzesverstösse lägen nun bereits einige Zeit zurück: Im Zeitpunkt, in dem das Verwaltungsgericht seinen Entscheid fällte, waren seit der Praxisschliessung in G._____ und den treuwidrigen Auslassungen im Gesuch um eine Praxisbewilligung für den Kanton Zug lediglich drei Jahre verstrichen. Im Übrigen erscheint auch das seitherige Verhalten des Beschwerdeführers wenig geeignet, dessen
Vertrauenswürdigkeit wiederherzustellen. Der Beschwerdeführer hat seine Verfehlungen nie richtig eingestanden und sein Verschulden stets bagatellisiert; selbst im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trachtete er - mit teilweise bemühenden Erklärungsversuchen über angebliche Missverständnisse - noch danach, die Tatsache zu kaschieren, dass er seine illegale Zahnarzttätigkeit in G._____ ganz bewusst verschwiegen hatte.

4.
Der Beschwerdeführer macht ferner eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236; 126 I 97 E. 2b 102 f.) geltend. Er rügt, das Verwaltungsgericht habe seinem Antrag nicht entsprochen, den Kantonsarzt und den Leiter des Rechtsdienstes der Gesundheitsdirektion als Zeugen einzuvernehmen. Er gesteht zwar ein, anlässlich der Parteibefragung vor Verwaltungsgericht vom 20. April 2005 auf die Einvernahme der Genannten verzichtet zu haben, macht aber geltend, der Verzicht sei unter der Bedingung erfolgt, dass das Gericht seine Beschwerde gutheisse. Diese Behauptung ist aktenwidrig: Gemäss dem Protokoll der Befragung verzichtete der Beschwerdeführer auf die Zeugeneinvernahmen unter der Bedingung, dass "der Vorwurf der mangelnden Vertrauenswürdigkeit auf die Kernfrage des Verfahrens in Zürich sowie auf die Frage nach der 'Deklarationspflicht' in Zug reduziert" werde, wie dies anschliessend im angefochtenen Urteil der Fall war. Im Übrigen durfte das Verwaltungsgericht so oder anders in antizipierter Beweiswürdigung von einer Befragung dieser Zeugen absehen, vermochte der Beschwerdeführer doch anlässlich seiner Befragung keinerlei konkrete Angaben zu machen, inwiefern von den Zeugen
irgendwelche entscheidrelevante Aussagen zu erwarten wären. Es ist denn auch weder aus den Akten noch aus den Ausführungen des Beschwerdeführers in der staatsrechtlichen Beschwerde ersichtlich, weshalb eine Einvernahme der fraglichen Zeugen geboten gewesen sein sollte.
5.
Nach dem Gesagten erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet, soweit auf sie einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer auferlegt (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 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, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht, Verwaltungsrechtliche Kammer, des Kantons Zug schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Mai 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: