Urteilskopf

86 I 281

39. Auszug aus dem Urteil vom 21. Dezember 1960 i.S. Verband Zahntechnischer Laboratorien der Schweiz und Mitbeteiligte gegen Kanton Zürich.
Regeste (de):
Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen rechtswidriger Begünstigung Dritter durch einen kantonalen Erlass. Präzisierung der Rechtsprechung (Erw. 1).

Rechtsgleichheit. Handels- und Gewerbefreiheit. Kantonales Gesetz, das den Zahntechnikern, die eine besondere Prüfung bestehen, die Abdrucknahme für die Herstellung von Gebissen und die Einpassung derselben gestattet. Die Übergangsbestimmung, welche diese Prüfung denjenigen Zahntechnikern erlässt, die bisher jahrelang verbotenerweise solche Arbeiten im Munde der Patienten vorgenommen haben, verstösst gegen Art. 4 und 31 BV (Erw. 2).

Regeste (fr):
Qualité pour former un recours de droit public contre un arrêté cantonal de portée générale qui favorise des tiers de manière illicite. Précisions apportées à la jurisprudence (consid. 1).

Egalité de traitement. Liberté du commerce et de l'industrie. Loi cantonale autorisant les techniciens dentistes, qui subissent un examen spécial, à prendre des empreintes pour la fabrication de dents et à adapter celles-ci. Viole les art. 4 et 31 Cst. la disposition transitoire dispensant de cet examen les techniciens dentistes qui, jusqu'alors et pendant de longues années, ont exécuté des travaux de ce genre dans la bouche des patients, malgré l'interdiction qui leur était faite (consid. 2).

Regesto (it):
Qualità per interporre ricorso di diritto pubblico contro un decreto cantonale di portata generale che favorisce dei terzi in modo illecito. Precisazioni apportate alla giurisprudenza (consid.1).

Uguaglianza di trattamento. Libertà di commercio e d'industria. Legge cantonale che autorizza gli odontotecnici - che subiscono un esame speciale - a prendere impronte per la fabbricazione di denti e a adattarle a questi. La disposizione transitoria che dispensa da quest'esame gli odontotecnici che, sino allora e per anni, hanno eseguito lavori di tal genere nella bocca dei pazienti trasgredendo il relativo divieto, viola gli art. 4 e 31 CF (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 281

A.- Dem zürch. Gesetz betreffend das Medizinalwesen vom 2. Oktober 1854 (MG) wurde am 24. März 1946 ein neuer Abschnitt über die Zahnärzte und Zahntechniker

(§§ 30 a - g) beigefügt. In Ausführung dieser Bestimmungen erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich am 25. August 1949 eine Verordnung, nach deren § 21 den zur Zahnbehandlung nicht berechtigten Personen mit Einschluss der Zahntechniker jede Tätigkeit im Munde von Patienten verboten ist, namentlich auch die Abdrucknahme zur Reparatur, Umänderung oder Neuanfertigung von Gebissen. In der Volksabstimmung vom 3. April 1960 wurde entgegen der Empfehlung des Kantonsrates und des Regierungsrates ein Initiativbegehren angenommen, mit dem die Ergänzung der im MG enthaltenen Bestimmungen über die Zahnärzte und Zahntechniker durch folgenden § 30 bis verlangt worden war: "1. Zahntechniker erhalten von der Direktion des Gesundheitswesens die Bewilligung zur Tätigkeit als Zahnprothetiker, sofern sie: a) Schweizerbürger sind,
b) fünf Jahre Wohnsitz im Kanton und einen guten Leumund nachweisen, c) nach bestandener Lehrabschlussprüfung zehn Jahre auf ihrem Beruf tätig waren, d) während dieser Zeit eine entsprechende Zusatzausbildung genossen haben und hierauf, e) eine kantonale Prüfung für Zahnprothetiker erfolgreich bestehen. 2. Die Bewilligung ermächtigt den Zahnprothetiker zur Abdrucknahme für die Herstellung abnehmbaren Zahnersatzes (Ganz- oder Teilgebisse) sowie zur Einpassung derselben. Zahnärztliche Tätigkeit, wie Zahnziehen, Plombieren, Wurzelbehandlung und dergleichen sind ihm verboten. 3. Der Regierungsrat ernennt nach Anhörung des zuständigen Berufsverbandes die Prüfungskommission und erlässt das Prüfungsreglement für Zahnprothetiker-Prüfungen. Ebenso erlässt er eine Tarifordnung über die Tätigkeit der Zahnprothetiker. 4. Wiederholte schwerwiegende Übertretung der Befugnisse wird durch vorübergehenden oder dauernden Entzug der Bewilligung geahndet. In besonders schwerwiegenden Fällen kann die Laboreinrichtung des Zahnprothetikers konfisziert werden. 5. Übergangsweise und zur Vermeidung unbilliger Härten wird Bewerber, die eine entsprechende Ausbildung zum Zahntechniker nachweisen können, die Zahnprothetiker-Prüfung erlassen, sofern sie schon bisher jahrelang als Zahnprothetiker tätig waren und wegen ihres offenen Einstehens für eine Neuregelung der Kompetenzabgrenzung zwischen Zahnarzt und

Zahntechniker im Sinne der vorstehenden Abschnitte entsprechenden Repressalien ausgesetzt waren oder Beeinträchtigungen in ihrem beruflichen Fortkommen erlitten haben." Durch Beschluss vom 11. April 1960 erklärte der Kantonsrat das Initiativbegehren als vom Volke angenommen.

B.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 2. Mai 1960 stellen der Verband Zahntechnischer Laboratorien der Schweiz und die Schweiz. Zahntechniker-Vereinigung für sich und ihre Sektionen Zürich, ferner ein Laborinhaber und ein Zahntechniker, beide wohnhaft in Zürich, den Antrag, Ziff. 5 des § 30 bis MG, der erste Satz von Ziff. 3, soweit darin die Anhörung von nur einem Berufsverband vorgesehen ist, und der zweite Satz von Ziff. 3 seien wegen Verletzung der Art. 4 und 31 BV aufzuheben. Zur Begründung wird vorgebracht:
a) Durch die in Ziff. 5 enthaltene Übergangsbestimmung würden unter den Zahntechnikern zwei Kategorien geschaffen, nämlich einerseits solche, denen die Zahnprothetiker-Prüfung erlassen werde, und anderseits solche, die sowohl die Prüfung zu bestehen als auch sämtliche Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung zu erfüllen hätten. Diese Unterscheidung sei unsachlich und willkürlich. Die Bevorzugung von Bewerbern, die bisher eine widerrechtliche Tätigkeit ausgeübt hätten, lasse sich mit keinen ernsthaften Gründen rechtfertigen und verstosse nicht nur gegen Art. 4, sondern auch gegen Art. 31 BV.
b) .....

C.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich stellt keinen Antrag, ist aber mit den Ausführungen der Beschwerdeführer weitgehend einverstanden.

D.- Das Initiativkomitee, das auf Gesuch hin als "weiterer Beteiligter" im Sinne von Art. 93 OG zur Vernehmlassung eingeladen wurde, hat eine solche eingereicht, ohne einen formellen Antrag zu stellen. Es bestreitet in erster Linie die Legitimation der Beschwerdeführer. In der Sache selbst sei die Beschwerde unbegründet. Dass die bisher illegal tätig gewesenen Zahntechniker übergangsweise

BGE 86 I 281 S. 284

von der Prüfung befreit würden, sei nicht zu beanstanden. Solche scheinbare Ungleichheiten seien mit Gesetzesänderungen fast immer verbunden. Auf dem Gebiete der zürcherischen Medizinalgesetzgebung seien denn auch schon früher Bestimmungen erlassen worden, die den vorliegend angefochtenen weitgehend entsprochen hätten (wird näher ausgeführt). Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut und hebt Ziff. 5 von § 30 bis MG auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. .... Nach Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich betreffende Erlasse und Verfügungen erlitten haben. Die Legitimation setzt somit voraus, dass der Beschwerdeführer die Verletzung eines rechtlich erheblichen Interesses geltend macht, das ihm auf dem Gebiete zukommt, welches die von ihm angerufene Verfassungsbestimmung beschlägt (BGE 86 I 102 Erw. 3). Zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen wie auch zur Verfolgung bloss tatsächlicher Interessen ist die staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben (BGE 83 I 245 mit Verweisungen).
Die neuere Praxis des Bundesgerichts hat daher Beschwerden gegen die Erteilung polizeilicher Bewilligungen an Dritte wie auch gegen sonstige Verfügungen wegen widerrechtlicher Begünstigung Dritter trotz der in der Rechtslehre dagegen erhobenen Einwendungen nicht mehr zugelassen (vgl. BGE 85 I 53 Erw. 3 Abs. 1 mit Zitaten). Ferner hat es in BGE 85 I 52 ff. festgestellt, dass die Rechtslage grundsätzlich keine andere sei, wenn sich die Beschwerde wegen unzulässiger Begünstigung Dritter nicht, wie in den bisher beurteilten Fällen, gegen eine Anwendungsverfügung, sondern gegen einen generellen Erlass richte; auch in diesem Falle sei die Legitimation zu verneinen, sofern die in Frage stehenden Interessen solche

BGE 86 I 281 S. 285

der Gemeinschaft seien und der Beschwerdeführer an der Aufhebung des Erlasses nicht anders interessiert sei als jeder andere Kantonsangehörige; dass bei dieser Sachlage der Grundsatz der Rechtsgleichheit auf einzelnen Gebieten teilweise unbeachtet bleibe, sei die Folge der Ausgestaltung der staatsrechtlichen Beschwerde nicht als Popularklage, sondern als Rechtsbehelf zur Wahrung von dem Beschwerdeführer persönlich zustehenden verfassungsmässigen Rechten (Erw. 3 Abs. 2 und 3). Prof. H. HUBER hat diese Betrachtungsweise in ZBJV 1960 S. 353/5 kritisiert und dagegen namentlich ins Feld geführt, dass dann, wenn der Bürger nicht befugt sei, eine durch das Gesetz gewährte Vergünstigung anzufechten, das Verbot rechtsungleicher Behandlung gegenüber dem Gesetzgeber nicht mehr durchsetzbar wäre und daher schliesslich die durch Art. 4 BV verpönten Vorrechte der Geburt, des Ortes usw. mit Erfolg wieder eingeführt werden könnten. Diese Kritik

ist jedenfalls insofern unbegründet, als sie übersieht, dass das Bundesgericht in jenem Urteil nur die eigentliche Popularbeschwerde abgelehnt und die Legitimation zur Anfechtung einer durch das Gesetz eingeräumten Vergünstigung nur demjenigen, der an deren Aufhebung "nicht anders als jeder andere Angehörige des Kantons" interessiert ist, abgesprochen hat, nicht dagegen demjenigen, der daran "in besonderer Weise" interessiert ist. Danach fehlt zwar den steuerpflichtigen Kantonseinwohnern die Legitimation zur Anfechtung eines Gesetzes, das unter gewissen Voraussetzungen Steuervergünstigungen für im Kanton Wohnsitz nehmende Personen vorsieht, da damit lediglich das öffentliche Interesse daran, dass auf dem Gebiete des Steuerwesens keine Privilegien eingeräumt werden sollten, verfolgt, also ein allgemeines staatsbürgerliches Interesse geltend gemacht wird (BGE 85 I 55 Erw. 4). Gerade das trifft bei der vorliegenden Beschwerde nicht zu. Mit dieser wird in erster Linie beanstandet, dass die für die Ausübung des Berufs eines Zahnprothetikers geforderte Prüfung gewissen Personen erlassen

wird. Das Erfordernis der Prüfung ist zwar im öffentlichen Interesse, zum Schutze der öffentlichen Gesundheit, aufgestellt worden. Zur Rüge, dass dieses gesundheitspolizeiliche Interesse den in Ziff. 5 des § 30 bis MG vorgesehenen Erlass der Prüfung verbiete, wären die Beschwerdeführer daher nicht legitimiert, da sie insoweit allgemeine öffentliche Interessen verfolgen würden und an der Aufhebung der Bestimmung nicht anders interessiert wären als jeder andere Kantonseinwohner. Nun machen sie aber nicht (oder höchstens nebenbei) dieses öffentliche Interesse geltend. Sie beanstanden vielmehr, dass die angefochtene Bestimmung zwei Kategorien von Zahntechnikern schaffe. Damit machen sie nicht allgemeine öffentliche Interessen, sondern das besondere Interesse ihres Berufsstandes geltend. Die beiden Einzelbeschwerdeführer wie auch die Mitglieder der Zürcher Sektionen der beiden beschwerdeführenden Verbände üben im Kanton Zürich den Beruf des Zahntechnikers aus. Sie benötigen dafür keine Bewilligung, waren jedoch bisher zu Arbeiten im Munde des Patienten nicht befugt. Diese Ordnung ist nun durch § 30 bis MG insofern geändert worden, als die Zahntechniker nach Ablegung einer Prüfung (Ziff. 1 lit. e) und Erfüllung weiterer Voraussetzungen (Ziff. 1 lit. a - d) die Bewilligung zur Abdrucknahme für die Herstellung von Ganz- und Teilgebissen und zur Einpassung derselben erhalten können. Dadurch, dass die Prüfung gewissen Zahntechnikern gemäss Ziff. 5 erlassen werden soll, werden die übrigen Zahntechniker in ihrer Rechtsstellung betroffen. Sie sind an der Aufhebung dieser Bestimmung wesentlich anders und intensiver als andere Kantonsangehörige interessiert und verfolgen mit der Anfechtung dieser Bestimmung nicht allgemeine öffentliche Interessen, sondern das besondere Interesse, das sie als Zahntechniker an einer mit Art. 4 und 31 BV in Einklang stehenden gesetzlichen Ordnung ihres Berufes haben. Soweit sich die Beschwerde gegen den in Ziff. 5 vorgesehenen Erlass der Prüfung richtet, ist die vorliegende Beschwerde daher keine

unzulässige Popularbeschwerde und kann den Beschwerdeführern die Legitimation nicht abgesprochen werden. .... 2. - Die Beschwerdeführer machen mit der Berufung auf Art. 31 BV nicht geltend, § 30 bis MG greife in unzulässiger Weise in die freie Berufsausübung ein, sondern nur, er verstosse gegen den durch diese Verfassungsbestimmung gewährleisteten Grundsatz der Gleichbehandlung aller Berufsgenossen. Die Beschwerde wegen Verletzung des Art. 31 BV fällt daher mit der ebenfalls erhobenen Rüge der Verletzung von Art. 4 BV zusammen.

a) Nach Ziff. 1 des § 30 bis MG wird die Bewilligung zur Tätigkeit als Zahnprothetiker ausser von gewissen Voraussetzungen wie Lehrabschlussprüfung und zehnjährige Tätigkeit als Zahntechniker (lit. c.), Genuss einer

Zusatzausbildung (lit. d) auch vom erfolgreichen Bestehen einer kantonalen Prüfung für Zahnprothetiker abhängig gemacht (lit. e). Das Erfordernis einer solchen Prüfung lässt sich mit gesundheitspolizeilichen Gründen rechtfertigen, ist daher aus dem Gesichtspunkt von Art. 31 BV nicht zu beanstanden und wird von den Beschwerdeführern mit Recht nicht angefochten. Ihre Beschwerde richtet sich gegen Ziff. 5, wonach die Prüfung "zur Vermeidung unbilliger Härten" Bewerbern, die eine "entsprechende Ausbildung als Zahntechniker" nachweisen können, erlassen wird, sofern sie schon "jahrelang" als Zahnprothetiker tätig waren und wegen ihres offenen Einstehens für eine Neuregelung im Sinne von § 30 bis MG "entsprechenden Repressalien ausgesetzt waren oder Beeinträchtigungen in ihrem beruflichen Fortkommen erlitten haben". Diese Ausnahmebestimmung erweist sich in der Tat als unhaltbar. Wenn Ziff. 1 die Bewilligung zur Tätigkeit als Zahnprothetiker von den in lit. c und d genannten Voraussetzungen und einer besonderen Prüfung abhängig macht, so heisst das, dass die Erteilung der Bewilligung den Nachweis eines Ausbildungsstandes voraussetzt, der eine sachgemässe Behandlung der Patienten gewährleistet und diese vor gesundheitlichen Schäden bewahrt; nur aus diesen

gesundheitspolizeilichen Gründen halten die in Ziff. 1 aufgestellten, die freie Berufsausübung beschränkenden Erfordernisse vor Art. 31 BV überhaupt stand. Ist dies aber Sinn und Zweck der Prüfung, so darf diese folgerichtig nur solchen Bewerbern erlassen werden, welche sich auf andere Weise über einen hinreichenden Ausbildungsstand auszuweisen vermögen. Nach Ziff. 5 ist indessen der Ausbildungsstand ganz unmassgeblich und von entscheidender Bedeutung allein die jahrelange verbotene Tätigkeit als Zahnprothetiker und der Umstand, dass dem widerrechtlich Handelnden daraus gewisse Nachteile erwachsen sind. Eine unerlaubte, selbst während Jahren ausgeübte Tätigkeit kann jedoch, da sie jeder Kontrolle entzogen war, unmöglich einen Ausweis über berufliche Fähigkeiten bilden, weshalb sich Ziff. 5 mit sachlichen Gründen schlechterdings nicht vertreten lässt und schon aus diesem Grunde gegen Art. 4 BV verstösst. Dazu kommt, dass damit eine Rechtsungleichheit unter Berufsgenossen geschaffen wird, indem diejenigen Zahntechniker, welche die ihrer beruflichen Tätigkeit durch die Rechtsordnung gezogenen Grenzen beachtet haben, eine Prüfung zu bestehen haben, diejenigen aber, die sich über diese Schranken hinweggesetzt und damit strafbar gemacht haben, von der Prüfung befreit werden, auch wenn in keiner Weise feststeht, dass sie die für die einwandfreie Berufsausübung erforderlichen theoretischen und praktischen Kenntnisse besitzen. Das ist eine Unterscheidung, für die sich keine vernünftigen Gründe anführen lassen und die daher auch gegen Art. 31 BV verstösst. Der Einwand des Initiativkomitees, dass in früheren Fällen in ähnlicher Weise vorgegangen worden sei, ist unbehelflich. Selbst wenn der Gesetzgeber oder bei Erlass von Verordnungen der Regierungsrat früher durch gewisse Übergangsbestimmungen Art. 4 und 31 BV unangefochten verletzt haben sollten, so vermöchte dies auch abgesehen davon, dass die Verhältnisse nicht gleich lagen, die vorliegend gerügten Verfassungsverletzungen nicht zu rechtfertigen.

Es erübrigt sich daher, auf die angerufenen Fälle im einzelnen einzutreten. b) (Ausführungen zur Beschwerde gegen Ziff. 3 des § 30 bis MG).