Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 782/2017

Urteil vom 27. März 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Donzallaz, Haag,
Gerichtsschreiberin Straub.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Amt für Gesundheit des Kantons Freiburg, Route des Cliniques 17, 1700 Fribourg,
Kommission für die Aufsicht über die Berufe des Gesundheitswesens und die Wahrung der Patientenrechte,
Route des Cliniques 17, 1700 Fribourg.

Gegenstand
Öffentliche Gesundheit, Fortbildung,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg, III. Verwaltungsgerichtshof, vom 24. Juli 2017 (603 2017 101,118).

Sachverhalt:

A.
Dr. med. dent. A._____ ist seit Januar 2009 im Besitz einer Berufsausübungsbewilligung als selbständiger Zahnarzt im Kanton Freiburg. Er betreibt in U._____ (FR) eine Zahnarztpraxis und arbeitete im Jahr 2011 zusätzlich in einer Zahnarztpraxis in Winterthur. Im November 2011 stellte der Kantonszahnarzt des Kantons Zürich fest, dass A._____ für das Jahr 2011 keine Fortbildungsbelege vorweisen konnte. Mit Schreiben vom 7. Februar 2012 teilte ihm das Amt für Gesundheit des Kantons Freiburg mit, dass hinsichtlich des Umfangs der Fortbildung im Kanton Freiburg derselbe Massstab gelte wie im Kanton Zürich, und forderte ihn auf, bis Ende Februar 2012 lückenlos über seine in den Jahren 2009 und 2012 (recte: 2010) absolvierten Fortbildungen zu informieren. Dr. med. dent. A._____ stellte in der Folge das Gesuch, nachträglich von der Fortbildungspflicht befreit zu werden. Das Amt für Gesundheit teilte ihm mit, es sei für die Befreiung von der Fortbildungspflicht nicht zuständig, und unterbreitete die Angelegenheit der Kommission für die Aufsicht über die Berufe des Gesundheitswesens und die Wahrung der Patientenrechte (Aufsichtskommission). Im November 2012 reichte Dr. med. dent. A._____ diverse Fortbildungsnachweise ein, die
vom Amt für Gesundheit an die Aufsichtskommission übermittelt wurden.
Am 22. Februar 2016 forderte die Aufsichtskommission Dr. med. dent. A._____ auf, die Fortbildungsnachweise für die Jahre 2013, 2014 und 2015 einzureichen. Am 9. März 2016 übermittelte er entsprechende Unterlagen. Mit Entscheid vom 30. Mai 2017 stellte die Aufsichtskommission fest, Dr. med. dent. A._____ habe die erforderlichen Fortbildungsstunden für die Jahre 2011 und 2012 geleistet bzw. nachgeholt. Im Jahr 2013 habe er keine nachweisbare Fortbildung absolviert. Für 2014 habe er diverse Belege zu Fortbildungen eingereicht, wobei jedoch die Ausbildung zum "Golf-med-dent-Coach" sowie ein von Dr. phil. B._____ angebotener "Essenzkurs" mit dem Titel "Wie Phönix aus der Asche" nicht anerkannt werden könnten. Er habe somit im Jahr 2014 nachweisbar nur 43.5 Fortbildungsstunden seiner gesetzlichen Fortbildungspflicht geleistet. Im Jahr 2015 habe er einzig Seminare bei Dr. phil. B._____ besucht, die allesamt nicht

anerkannt werden könnten, da sie nicht wissenschaftlich und/oder praxisrelevant seien. Von den insgesamt für diese Jahre erforderlichen 150 Stunden Fortbildung habe er demnach nur 43.5 Stunden nachgewiesen. Die Aufsichtskommission stellte fest, Dr. med. dent. A._____ habe gegen Art. 87 des Gesundheitsgesetzes des
Kantons Freiburg vom 16. November 1999 [GesG/FR; BDLF 821.0.1] verstossen, auferlegte ihm eine Busse von Fr. 2'000.- und verpflichtete ihn, raschmöglichst 100 nachweisbare Fortbildungsstunden (zusätzlich zum üblichen Jahrespensum von 50 Stunden) nachzuholen. Davon müssten 33 Stunden vor dem 31. Dezember 2017, 67 Stunden vor dem 31. Dezember 2018 und die Gesamtheit bis zum 31. Dezember 2019 geleistet werden.

B.
Die von Dr. med. dent. A._____ gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Freiburg mit Urteil vom 24. Juli 2017 ab.

C.
Mit Eingabe vom 12. September 2017 (Postaufgabe: 13. September 2017) erhebt Dr. med. dent. A._____ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Er beantragt sinngemäss, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die umstrittenen Fortbildungsstunden seien anzuerkennen. Mit Schreiben vom 29. September 2017 ersucht er um Erleichterung der Kostenbeteiligung resp. sinngemäss um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Den Erhebungsbogen für die unentgeltliche Rechtspflege inkl. Beilagen hat er am 13. Oktober 2017 eingereicht.
Das Kantonsgericht verzichtet auf Stellungnahme und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Amt für Gesundheit bestreitet die von Dr. med. dent. A._____ behauptete falsche telefonische Auskunft und stellt keinen Antrag. Die Aufsichtskommission verzichtet auf Vernehmlassung. Das Eidgenössische Departement des Innern lässt sich nicht vernehmen.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen den verfahrensabschliessenden Entscheid einer letzten kantonalen Instanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Der Beschwerdeführer war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist mit seinen Anträgen unterlegen. Er ist durch den angefochtenen Entscheid formell und materiell beschwert. Die Voraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten liegen vor (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 89 Abs. 1 und Art. 90 BGG).

1.2. Gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG hat die Beschwerde die Begehren und deren Begründung zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Der Beschwerdeführer stellt keinen formellen Antrag in der Sache. Aus seiner Begründung kann allerdings geschlossen werden, dass er die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Anerkennung der bei Dr. phil. B._____ absolvierten Ausbildung als Fortbildung anbegehrt.

1.3. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f.). Die Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht untersucht das Bundesgericht in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372).

2.

2.1. Im Bereich der universitären Medizinalberufe sind die Regeln zu deren privatwirtschaftlicher Ausübung in eigener fachlicher Verantwortung abschliessend durch das Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (MedBG; SR 811.11) geregelt. Die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung fällt gemäss Art. 34 Abs. 1 MedBG in die Zuständigkeit der Kantone. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind in Art. 36 MedBG abschliessend aufgelistet. Hingegen kann der Kanton gemäss Art. 37 MedBG vorsehen, dass die Bewilligung zur privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung mit bestimmten Einschränkungen fachlicher,

zeitlicher und räumlicher Art oder mit Auflagen verbunden wird, soweit sie sich aus Erlassen des Bundes ergeben oder dies für die Sicherung einer qualitativ hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung erforderlich ist (vgl. BGE 143 I 352 E. 3.2 S. 355 f.). Der Kanton bezeichnet eine Behörde, welche die Personen beaufsichtigt, die im betreffenden Kanton einen universitären Medizinalberuf privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausüben (Art. 41 Abs. 1 MedBG). Diese Aufsichtsbehörde trifft die für die Einhaltung der Berufspflichten nötigen Massnahmen. Sie
kann den entsprechenden kantonalen Berufsverbänden gewisse Aufsichtsaufgaben delegieren (Art. 41 Abs. 2 MedBG). Die Anordnung der im Bundesgesetz abschliessend aufgezählten Disziplinarmassnahmen erfolgt durch diese kantonale Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 43 Abs. 1 MedBG). Mit Blick auf den Vorrang des Bundesrechts kann eine Person, die ihren Medizinalberuf selbständig ausübt, indes nur mit den in Art. 43 MedBG abschliessend aufgeführten Massnahmen diszipliniert werden (vgl. BGE 143 I 352 E. 3.3 S. 356 f.).

2.2. Personen, die den Beruf des Zahnarztes privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, sind von Gesetzes wegen verpflichtet, ihre beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten durch lebenslange Fortbildung zu vertiefen, zu erweitern und zu verbessern (Art. 40 lit. b i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b MedBG). Die lebenslange Fortbildung soll die Aktualisierung des Wissens und der beruflichen Kompetenz gewährleisten (Art. 3 Abs. 4 MedBG). Sie knüpft an die in Art. 40 lit. a MedBG verankerte Sorgfaltspflicht an und trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die wissenschaftliche Forschung in der Medizin stetig weiterentwickelt und immer neue Erkenntnisse und Methoden hinzukommen. Eine regelmässige Aktualisierung der Kenntnisse und Kompetenzen ist deshalb im Bereich der Medizinalberufe unerlässlich (vgl. MARIO MARTI/PHILIPP STRAUB, Arzt und Berufsrecht, in: Moritz W. Kuhn/Tomas Poledna [Hrsg.], Arztrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 247 f.; WALTER FELLMANN, in: Ayer/Kieser/Poledna/Sprumont [Hrsg.], Kommentar zum Medizinalberufegesetz, 2009, Rz. 90 zu Art. 40). Analog zu Art. 40 lit. b MedBG ist gemäss dem Gesundheitsgesetz des Kantons Freiburg jede Person, die einen Beruf des Gesundheitswesens ausübt,
verpflichtet, ihre beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Interesse der Qualitätssicherung durch Weiterbildung zu vertiefen, zu erweitern und zu verbessern (Art. 87 Abs. 1 GesG/FR). Die Aufsicht über die Medizinalberufe erfolgt durch die Aufsichtskommission. Sie sorgt insbesondere für die Einhaltung der Gesetzes- und Ausführungsbestimmungen über die Pflichten der der Aufsicht unterstellten Personen (Art. 17 GesG/FR).
Art. 43 Abs. 1 MedBG sieht als Disziplinarmassnahmen für die Verletzung der Berufspflichten eine Verwarnung (lit. a), einen Verweis (lit. b), eine Busse bis zu Fr. 20'000.- (lit. c) und ein befristetes (lit. d) oder definitives (lit. e) Verbot der privatwirtschaftlichen Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung vor. Die Art und Höhe der Sanktion hängt von der Schwere der Berufspflichtverletzung ab. Bei Verletzung der Pflicht zur lebenslangen Fortbildung kann die Aufsichtsbehörde eine Verwarnung, einen Verweis oder eine Busse bis zu Fr. 20'000. - anordnen (Art. 43 Abs. 1 lit. a-c i.V.m. Abs. 2 MedBG; vgl. Urteil 2C 523/2014 vom 18. März 2015 E. 2.2 mit Hinweisen).

2.3. Die in Art. 40 MedBG verankerten Berufspflichten sind im Lichte der Standesregeln der Berufsorganisationen auszulegen. Die Pflicht zur Fortbildung wird im MedBG lediglich als Grundsatz festgelegt (Botschaft vom 3. Dezember 2004 zum MedBG, BBl 2005 173 ff. S. 228 f.). Die Standesregeln können - wie im Bereich der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte - die Berufspflichten von Personen, die einen Medizinalberuf ausüben, präzisieren. Sie dürfen jedoch die in Art. 40 MedBG abschliessend aufgezählten Pflichten nicht ergänzen (vgl. Urteil 2C 1083/2012 vom 21. Februar 2013 E. 5.1 mit Hinweisen).
Die von Berufsorganisationen erlassenen Standesregeln stellen kein objektives Recht dar und sind nur für die Mitglieder der betreffenden Berufsorganisation direkt anwendbar. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es indes nicht verfassungswidrig und verletzt das Legalitätsprinzip nicht, wenn im Gesetz lediglich die grundsätzlichen Berufspflichten verankert werden, während deren Präzisierung durch die Standesregeln der Berufsorganisationen erfolgt (BGE 124 I 310 E. 4b S. 315 mit Hinweis). Die massgebenden gesetzlichen Vorschriften müssen lediglich so präzise formuliert sein, dass der Einzelne sein Verhalten danach richten resp. die Folgen seines Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (BGE 108 Ia 316 E. 2b/aa S. 319).
Die Lehre weist bezüglich der Präzisierung von offen formulierten Berufspflichten durch Standesregeln darauf hin, dass diese nicht immer im öffentlichen Interesse liegen würden. Ein Rückgriff auf selbige zur Präzisierung einer allgemein gehaltenen Berufsregel des Medizinalberufegesetzes müsse deshalb voraussetzen, dass die fragliche Standesregel nicht auf spezifische Interessen des Berufsstandes ausgerichtet sei, sondern die Sicherstellung einer qualitativ

hochstehenden und zuverlässigen medizinischen Versorgung der Bevölkerung bezwecke (vgl. FELLMANN, a.a.O., Rz. 28 f. zu Art. 40; Urteil 2C 901/2012 vom 30. Januar 2013 E. 3.4 mit Hinweisen).

3.

3.1. Die Vorinstanz erwog, da das MedBG keine Regelung bezüglich des Fortbildungsumfangs enthalte, seien die Regelungen der Schweizerischen Zahnärzte-Gesellschaft (SSO) und der Vereinigung der Kantonszahnärztinnen und Kantonszahnärzte der Schweiz (VKZS) als Richtwerte heranzuziehen. Die Fortbildungsrichtlinien in Ausführung von Artikel 15 des Tarifvertrags (heute: Fortbildungsrichtlinien, Beilage 1 zu Anhang 3 [Vereinbarung zur Qualitätssicherung] zum Tarifvertrag zwischen der SSO und den Versicherern gemäss UVG, , besucht am 14. März 2018) sehen vor, dass pro Kalenderjahr grundsätzlich 80 Stunden Fortbildung geleistet werden sollen, wovon 30 Stunden als Selbststudium anerkannt werden. Neben dem Selbststudium gelten wissenschaftliche und/oder praxisrelevante Programmteile von Veranstaltungen als Fortbildung, wobei die vermittelte Fortbildung in einem direkten Zusammenhang mit der Berufsausübung stehen muss. Nicht als praxisrelevante Fortbildung betrachtet werden Veranstaltungen auf den Gebieten allgemeine Persönlichkeitsschulung, Sprachtraining und Geldanlagemanagement (vgl. Fortbildungsrichtlinien,
fortbildungsrichtlinien-dt.--neu.pdf> und , besucht am 14. März 2018). Gemäss VKZS wird davon ausgegangen, dass diese schweizweit gültigen Anforderungen adäquat sind, um die beruflichen Kenntnisse zu vertiefen, zu erweitern und zu verbessern (vgl. Berufspflicht MedBG, Lebenslange Fortbildung, , besucht am 14. März 2018).
Die von den Berufsorganisationen erlassenen Standesregeln stellen kein objektives Recht dar. Die von der Vorinstanz angewandten Bestimmungen zur Fortbildungspflicht bezwecken indes die Gewährleistung der Behandlungsqualität und dienen somit einem öffentlichen Interesse. Es spricht daher nichts dagegen, sie zur Präzisierung von Art. 40 lit. b MedBG beizuziehen (vgl. Urteil 2C 901/2012 vom 30. Januar 2013 E. 3.4 mit Hinweisen).

3.2. Gemäss den vorinstanzlichen Erwägungen ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2013 keine Fortbildungsveranstaltungen besuchte, und dass 43.5 Fortbildungsstunden für das Jahr 2014 anerkannt werden können. Die Ausbildung zum "Golf-med-dent-Coach" und der "Essenzkurs: Wie Phönix aus der Asche" sowie die im Jahr 2015 besuchten Kurse im Bereich der "Neuen Anthropologie" bzw. "Amosophie" seien dagegen nicht zahnmedizinisch relevante Fortbildungen. Insbesondere sei kein direkter Zusammenhang mit den in der zahnärztlichen Ausbildung erlernten und durch Fortbildung zu erhaltenden Fähigkeiten oder mit der Berufstätigkeit als Zahnarzt ersichtlich. Entscheidend sei zudem, dass die "Amosophie" versicherungsrechtlich nicht als kassenpflichtige Alternativmedizin anerkannt sei und auch von den Zusatzversicherungen nicht vergütet werde. Der Beschwerdeführer sei mehrmals ausdrücklich auf seine Fortbildungspflicht aufmerksam gemacht worden und könne aus seiner angeblichen Rechtsunkenntnis ohnehin keine Vorteile ableiten. Die Busse von Fr. 2'000.- sei verhältnismässig und die Verpflichtung, die nicht absolvierte Fortbildung nachzuholen, sei nicht zu beanstanden.

4.
Der Beschwerdeführer hält diesen Erwägungen nichts Substanzielles entgegen. Soweit die vorliegende Beschwerde unter Anwendung der bei Laienbeschwerden üblichen wohlwollenden Betrachtungsweise den Begründungsanforderungen überhaupt genügt, erweist sie sich als unbegründet. Der Beschwerdeführer setzt sich weder mit den rechtlichen Grundlagen noch mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinander. Er beschränkt sich in seinen appellatorischen Ausführungen darauf, seinen bereits vorgetragenen Standpunkt zu wiederholen und allgemeine Kritik an der arbeitsmarktlichen Situation im Bereich der Zahnmedizin zu üben. Er vermag damit nicht darzulegen und es ist auch nicht ersichtlich, dass der angefochtene Entscheid Recht verletzen würde. Die nicht näher begründete Behauptung, die Nichtanerkennung seiner Ausbildung stelle einen Fall extremer Willkür und einen Angriff auf die Menschenrechte dar, genügt den Anforderungen an die Begründung gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG offensichtlich nicht, sodass darauf nicht weiter einzugehen ist (vgl. E. 1.3 hiervor).
Soweit der Beschwerdeführer erneut vorbringt, er sei im Jahr 2010 telefonisch von einem Mitarbeiter des Amts für Gesundheit dahingehend falsch beraten worden, dass ihn die Weiterbildung nicht betreffe, kann auf die vorinstanzlichen Erwägungen verwiesen werden. Nachdem er unbestrittenermassen im November 2011 vom Kantonszahnarzt des Kantons Zürich und im Februar 2012 vom Amt für Gesundheit des Kantons Freiburg auf seine Fortbildungspflicht aufmerksam gemacht wurde, wäre die angebliche Fehlinformation für die vorliegend strittigen Jahre 2013-2015 ohnehin nicht von Bedeutung.

5.

5.1. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unbegründet und ist abzuweisen.

5.2. Angesichts der Sach- und Rechtslage bestanden vorliegend keine realistischen Erfolgsaussichten. Die Beschwerde erweist sich damit als aussichtslos. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist abzuweisen (Art. 64 BGG; BGE 140 V 521 E. 9.1 S. 537 mit Hinweisen). Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 BGG). Bei der Festsetzung der Höhe der Kosten wird dem Umstand Rechnung getragen, dass über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung nicht vorweg entschieden wurde, was es ihm ermöglicht hätte, seine Eingabe allenfalls noch zurückzuziehen. Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000. - werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Kantonsgericht des Kantons Freiburg, III. Verwaltungsgerichtshof, und dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. März 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Straub