

Wäre der Auffassung der Beschwerdeführer zu folgen, wonach sinngemäss der Ablauf der Sanierungsfrist per 1. April 2002 so zu verstehen wäre, dass seither generell keine Sanierungsbewilligungen für noch nicht sanierte (bestehende) Schiessanlagen mehr zulässig seien (sondern nur noch «Bewilligungen für Neuanlagen»), hätte das Bundesgericht im genannten Urteil vom 24. April 2003 nicht auf das im Urteilszeitpunkt noch pendente Verfahren zur Bewilligung des hängigen Sanierungsprojektes verwiesen bzw. abgestellt.

c) Aus all diesen Gründen ist zusammenfassend festzuhalten, dass es entgegen der Meinung der Beschwerdeführer grundsätzlich auch noch nach dem 31. März 2002 zulässig ist, die bestehende (in casu vorläufig stillgelegte) Schiessanlage nach Art. 13ff. LSV zu sanieren. (...) (VGE 971/02 vom 28. Mai 2003).

10. Schule, Gastgewerbe, Gesundheit, Jagd/Fischerei, Landwirtschaft

10.1 Gesundheit

– § 14 ff. *Verordnung über das Gesundheitswesen im Kanton Schwyz: Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Arzt (im Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Zulassungsstopp); Zulässigkeit einer Befristung der Bewilligung.*

Aus dem Sachverhalt:

Dr. X stellte am 28. Juni 2002 ein Gesuch um Erteilung einer Praxisbewilligung per 1. Januar 2005. Im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs war er dabei, noch während rund eines Jahres eine medizinische Zusatzausbildung zu absolvieren. Anschliessend beabsichtigte er, bis Ende 2004 Berufserfahrungen auf diesem Fachgebiet zu sammeln, um ab 1. Januar 2005 in einer bestimmten Ortschaft im Kanton Schwyz eine eigene Arztpraxis zu eröffnen. Der Regierungsrat erteilte am 13. November 2002 die nachgesuchte Bewilligung mit folgender Einschränkung: «Die Praxis ist innerhalb eines Jahres nach Bewilligungserteilung zu eröffnen. Ansonsten erlischt die vorliegende Bewilligung.»

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer machte beschwerdeweise geltend, in der Eingabe vom 25. November 2002

B. 10.1

- da der Ärztestopp faktisch einem Berufsverbot gleichkomme, habe er sein Praxisbewilligungsgesuch früher gestellt, als es unter «normalen» Bedingungen der Fall gewesen wäre;
- die Massnahme des Bundes treffe ihn mitten in einer Zusatzausbildung zum ...chirurgen;
- gemäss Auskunft des Kantonsarztes bestünde im Kanton Schwyz Interesse an einem ...Arzt mit guten Kenntnissen in ...chirurgie, damit die entsprechenden Patienten im eigenen Kanton behandelt werden könnten;
- dies setze jedoch einige Jahre Berufserfahrung voraus. So benötige er noch ein Jahr bis zum Erwerb des Untertitels ...chirurgie und weitere ein bis zwei Jahre zur Festigung seiner Kenntnisse;
- wenn er seine Praxis bereits innerhalb eines Jahres eröffnen solle, dann könne er diese Bedingungen nicht erfüllen;
ergänzend in der Eingabe vom 09. Dezember 2002
- es verstosse gegen die §§ 13 der Verordnung über das Gesundheitswesen im Kanton Schwyz vom 09. September 1971 (SRSZ 571.110), die Bewilligung an Bedingungen zu knüpfen oder zu befristen;
- gemäss seinen Nachforschungen seien bisher Bewilligungen nicht mit einer Frist verbunden worden;
- die auferlegte Bedingung sei «ebenso wenig nachvollziehbar und willkürlich, wie auch die Begründung des Regierungsrates, dass die Bewilligungserteilung an andere Interessenten durch nicht ausgeübte Bewilligungen nicht über längere Zeit blockiert werden solle»;
- aufgrund des Ärztestopps könne eine nicht ausgeübte Bewilligung in den nächsten Jahren somit ohnehin keine anderen Interessenten blockieren (Beschwerdeergänzung Ziff. 3);
und mit Replik vom 12. Januar 2003
- die Nebenbestimmung müsse auch mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein;
- und, da sich das öffentliche Interesse der Praxisänderung nur anhand der genauen Anzahl der Gesuche um eine Praxisbewilligung nachvollziehen lasse, beantrage er deshalb,

«dass der Regierungsrat die Anzahl der in den letzten Jahren eingegangenen Gesuche, den Zeitpunkt seiner Praxisänderung und die genaue Anzahl der nach der Praxisänderung erteilten befristeten Bewilligungen bekannt zu geben hat.»

3.a/aa) Aus dem Fehlen einer gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit von Nebenbestimmungen in § 15 GwV der Verordnung über das Gesundheitswesen im Kanton Schwyz vom 09. September 1971 (GwV; SRSZ 571.110) betr. Bewilligungsvoraussetzungen will der Beschwerdeführer zu seinen Gunsten herleiten, die Befristung der Bewilligung sei in seinem Fall unrechtmässig.

bb) Das Departement des Innern weist demgegenüber vernehmlassend (Ziff. 6) darauf hin, dass die entsprechenden Gesuche sich bis anhin in jedem

Fälle auf konkrete Praxiseröffnungen bezogen haben, weshalb von einer Befristung abgesehen werden konnte.

b/aa) Gemäss § 1 Abs. 1 GwV übt der Regierungsrat die Aufsicht über das Gesundheitswesen im Kanton Schwyz aus. Des Weiteren erteilt der Regierungsrat die in der Verordnung vorgeschriebenen Bewilligungen für die Ausübung medizinischer und pharmazeutischer Berufe (§ 3 Abs. 2 GwV u. § 14 Abs. 1 GwV).

bb) § 15 GwV nennt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung an Ärzte:

«1 Die Bewilligung wird erteilt:

a) an Ärzte ... aufgrund des entsprechenden eidgenössischen Diploms;

...

2 Die Bewilligung ist von einem einwandfreien Leumund und von der geistigen und physischen Gesundheit abhängig zu machen.»

cc) § 16 GwV regelt die Ausnahmbewilligungen, unter denen Ärzte, welche die Voraussetzungen von § 15 GwV nicht erfüllen, trotzdem eine Bewilligung erhalten können:

«1 Der Regierungsrat ist befugt, nach Anhören des zuständigen Berufsverbandes ausnahmsweise einem Arzt ... die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung zu erteilen, sofern er einen gleichwertigen Ausweis beibringt und hierfür ein Bedürfnis besteht.

2 Diese Bewilligung kann an Bedingungen geknüpft und befristet werden.»

Die Bewilligung ist im Amtsblatt zu veröffentlichen (§ 17 GwV).

dd) Keiner Bewilligung bedürfen die im Grenzgebiet benachbarter Kantone niedergelassenen und dort praxisberechtigten Angehörigen der medizinischen und pharmazeutischen Berufe für die Berufstätigkeit, die sie von ihrem Wohnort aus im Kanton Schwyz ausüben (§ 14 Abs. 2 lit. a GwV) sowie die in anderen Kantonen praxisberechtigten Angehörigen der medizinischen und pharmazeutischen Berufe, die in besonderen Einzelfällen von der behandelnden Berufsperson im Kanton Schwyz beigezogen werden (§ 14 Abs. 2 lit. b GwV).

ee) Die Überwachung der Berufstätigkeit der Ärzte obliegt dem Kantonsarzt (§ 7 lit. c GwV).

c/aa) Das gesetzliche Erfordernis einer Bewilligung kann nicht anders als mit Bezug auf die *konkrete* Ausübung eines medizinischen und pharmazeutischen Berufes verstanden werden. Dies ergibt sich vorab aus dem Wortlaut der vorstehend wiedergegeben sowie den weiteren Ordnungsbestimmungen. Beispielsweise wird dem Regierungsrat unmittelbar nach der Kompe-

B. 10.1

tenz zur Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung medizinischer Berufe auch die Kompetenz zur Bewilligungserteilung für den *Betrieb* von Kranken- und Pflegeanstalten zugewiesen (§ 3 Abs. 2 u. 3 GwV). § 14 Abs. 2 lit. a GwV spricht von den im Grenzgebiet benachbarter Kantone «*niedergelassenen und dort praxisberechtigten*» Angehörigen medizinischer Berufe, die ihre Tätigkeit im Kanton Schwyz *von ihrem Wohnort aus ausüben*, und die nachfolgende lit. b spricht vom *Beizug* ausserkantonaler Angehöriger medizinischer Berufe, was selbstredend ohne konkrete Berufsausübung der betreffenden Berechtigten nicht möglich ist. Ebenso haben die Angehörigen medizinischer Berufe bei der *Ausübung ihrer Tätigkeit* alle Sorgfalt anzuwenden (§ 23 Abs. 1 GwV).

bb) Der Bezug der Bewilligung auf die *konkrete* Berufsausübung ergibt sich auch aus weiteren Elementen der Verordnung. Die Bestimmung des Regierungsrates als Aufsichtsbehörde über das Gesundheitswesen in § 1 Abs. 1 GwV setzt ein funktionierendes Gesundheitswesen, mithin praktizierendes Medizinalpersonal, voraus; das gleiche gilt für die Überwachung der *Berufstätigkeit* der Ärzte etc. durch den Kantonsarzt, der seinerseits jährlich dem Departement Bericht zu erstatten hat (§ 7 lit. b u. e). Insbesondere sind zur Berufsausübung im Kanton Schwyz zugelassene Ärzte auch verpflichtet, in dringenden Fällen Hilfe zu leisten und bei schweren Unglücksfällen und Katastrophen mitzuwirken (§ 23 Abs. 1 u. 2).

cc) Insgesamt ergibt sich aus der Verordnung, dass mit dem Recht zur Berufsausübung eines Arztes im Kanton Schwyz gleichzeitig eine Reihe von Pflichten verbunden sind, denen ein Arzt ohne effektive Aufnahme einer Tätigkeit nicht gerecht werden kann. Schliesslich ist auch eine Publikation der Bewilligung im Amtsblatt (§ 17 GwV) nur sinnvoll, wenn der betreffende Arzt der Bevölkerung seine Dienstleistungen effektiv anbieten wird. Mithin hat die Bewilligungsbehörde sicherzustellen, dass eine bewilligte Tätigkeit auch ausgeübt wird.

d/aa) Ein Bezug der Bewilligung auf eine *konkrete* Ausübung des Medizinalberufes ergibt sich auch aus Sinn und Zweck der Verordnung über das Gesundheitswesen. Aufgrund der weitgehenden Zuständigkeit der Kantone für das Gesundheitswesen (vgl. Mader, St. Galler Kommentar zu Art. 118 BV, Rz 4) gehört es zu deren Aufgaben, die Gesundheit zu fördern und deren Gefährdung zu verhindern. Die Erreichung dieser Ziele setzt u.a. fachkundliche medizinische und pharmazeutische Berufstätige voraus.

bb) Gleichzeitig hat der Staat der hohen Bedeutung des Rechtsgutes der körperlichen Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 BV) bzw. dem Rechtsgut der öffentlichen Gesundheit Rechnung zu tragen. Dies geschieht auf dem Wege der Polizeibewilligung als einer Kontrollerlaubnis (vgl. nachstehend Erw. f). Die Voraussetzung des zu prüfenden einwandfreien Leumundes (§ 15 Abs. 2 GwV) neben den fachlichen Fähigkeiten und der unbestreitbar bedeutsamen

geistigen und physischen Gesundheit steht dabei im Zeichen der besonderen Vertrauensbeziehung, welche zwischen Arzt und Patient regelmässig unabdingbar ist. § 10 Abs. 1 des Gesetzes über das Gesundheitswesen des Kantons Zürich vom 4. November 1962 (Gesundheitsgesetz; SRZH 810.1) verlangt denn beispielsweise explizit, dass der Inhaber der Bewilligung die bewilligte Tätigkeit vorbehaltlich einer vorübergehenden Vertretung bei Abwesenheit, Krankheit oder Todesfall persönlich auszuüben hat.

cc) Das Mittel der Polizeibewilligung ermöglicht dem Staat somit die Sicherstellung der hinreichenden medizinischen Versorgung seiner Bevölkerung zum einen, der erforderlichen Qualität dieser medizinischen Versorgung zum andern. Kraft seiner gesetzlichen Aufsichtsfunktion hat der Staat bzw. dessen Organe die Möglichkeit, im Interesse des Schutzes der erwähnten Rechts- bzw. Polizeigüter allenfalls auch einzuschreiten (vgl. § 18 GwV betr. Entzug der Bewilligung).

e) Es stünde aus der Sicht des Staates im Widerspruch zur eminent wichtigen Staatsaufgabe im Bereich der öffentlichen Gesundheit, Bewilligungen zu erteilen, die nicht oder allenfalls erst in (ferner) Zukunft von den Gesuchstellern konsumiert würden. Dies müsste dazu führen, dass sich die Kontrollfunktion der zuständigen Behörde paradoxerweise auch auf im Kanton nichttätige, aber zugelassene Ärzte erstrecken müsste. Mindestens müsste sichergestellt werden, dass die betreffenden Ärzte die effektive Tätigkeitsaufnahme unter Angabe des Zeitpunktes und vor allem auch der Praxisadresse meldeten, was mittels periodischer Kontrolle oder sinnvollerweise durch eine Meldepflicht der zugelassenen, aber nichttätigen Ärzte zu erfolgen hätte. Dies würde indessen zu einer unnötigen Doppelspurigkeit (Bewilligung, später Meldung) führen. Auch aufgrund dieser Betrachtungsweise ist in Anbetracht des (unbedingten) Rechtsanspruches auf Erteilung einer Polizeierlaubnis (vgl. nachstehende Erw. f) keinerlei Notwendigkeit ersichtlich, vorzeitig um eine Bewilligung zu ersuchen.

In Fällen, in welchen wie vorliegend ein Praxisprojekt noch nicht einmal in Umrissen gegeben ist, rechtfertigt es sich entsprechend auf jeden Fall, die erteilte Bewilligung mit einer Frist zur Konsumierung der Bewilligung zu verknüpfen.

f/aa) Wie der Beschwerdeführer unter Verweis auf Häfelin / Müller Rz 1960ff treffend ausführt (Beschwerde Ziff. 2), zeichnet sich eine Polizeierlaubnis im Allgemeinen dadurch aus, dass sie keine neuen Rechte begründet, sondern dass ein Gesuchsteller von Gesetzes wegen einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung hat, sofern er die verlangten gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Diesbezüglich besteht kein Ermessensspielraum. Die Polizeierlaubnis hat insofern nur deklaratorische Wirkung.

Indessen ist vorliegend beachtlich, dass die Berufsausübungsbewilligung als Arzt mit Art. 55a KVG bzw. der darauf abgestützten Verordnung betr. Zulassungsbeschränkung (vgl. nachstehende Erw. 4.a) den Charakter einer

B. 10.1

Polizeierlaubnis verloren hat, weil unter dem Regime dieser Verordnung ein gesuchstellender Arzt keinen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung, d.h. auf eine (selbständige) Tätigkeit auf Kosten der sozialen Krankenversicherung mehr hat. Bei Gesuchen, die kurz vor bzw. im Wissen um den bevorstehenden Zulassungsstopp eingereicht werden, drängt es sich auf, dass die Bewilligungsbehörde die Motive der Gesuchseinreichung berücksichtigt und ihnen angemessen und in vertretbarer Weise Rechnung trägt.

bb) Bei dieser Prüfung hat sich die Bewilligungsbehörde von den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns im Sinne von Art. 5 BV leiten zu lassen, d.h. Grundlage und Schranke ihres Handelns hat das Recht zu sein, ihr Handeln hat im öffentlichen Interesse zu liegen und verhältnismässig zu sein, und schliesslich hat sie nach Treu und Glauben zu handeln - was auch für den Privaten gilt. Vorliegend bedeutet dies, dass die Bewilligungsbehörde bei einer Gesuchseinreichung vor Inkrafttreten der Zulassungsbeschränkung grundsätzlich eine Bewilligung zu erteilen hat. Im öffentlichen Interesse liegt es indessen, dass die auf drei Jahre befristete Zulassungsbeschränkung nicht durch Gesuche, die noch kurz vorher gewissermassen auf Vorrat eingereicht werden, ihres Sinns und Zweckes beraubt wird, was auf einfachste Weise durch eine generelle Verweigerung von Bewilligungen erreicht würde. Dies hiesse freilich, der Zulassungsbeschränkung eine grundsätzlich unzulässige Vorwirkung zuzueignen. Die Überbrückung dieses Spannungsfeldes erfolgt idealerweise durch die Erteilung einer befristeten Bewilligung unter Wahrung der Verhältnismässigkeit der Befristung (vgl. nachstehend Erw. g/cc).

Das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben beschlägt in diesem Fall mehr das Verhalten des Gesuchstellers als dasjenige der (staatlichen) Bewilligungsbehörde. Durch das Mittel der Befristung kann sichergestellt werden bzw. lässt sich nachträglich feststellen, ob die Gesuchseinreichung ernsthaft oder bloss auf Vorrat erfolgte.

cc) Mit diesem Vorgehen einer befristeten Bewilligung wird gleichzeitig auch dem verfassungsmässigen Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 8 BV) Rechnung getragen. Unter den Aspekten der Rechtsgleichheit und des Fairnessprinzips wäre es geradezu stossend, Gesuchstellern, welche eine Bewilligung lediglich im Hinblick auf den drohenden Numerus clausus bzw. «Bewilligungsstopp mit Ausnahmen» kurz vor Inkraftsetzung der neuen Verordnung auf Vorrat einholen, Bewilligungen ohne zeitliche Befristung zu erteilen, während die kurz nach dem Bewilligungsstopp eingehenden Gesuche unter Umständen allein deshalb abgewiesen werden müssten, weil eine auf Vorrat eingeholte Bewilligung «den Platz versperrt».

g/aa) Abgesehen davon schliesst auch der Begriff der Polizeierlaubnis per se trotz des grundsätzlichen Rechtsanspruches auf Erteilung einer Polizeierlaubnis Nebenbestimmungen (Bestimmungen / Bedingungen / Auflagen)

unter den üblichen Voraussetzungen nicht aus. Ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage sind Nebenbestimmungen generell zulässig, sofern sie in einem engen Zusammenhang mit dem Zweck stehen und verhältnismässig bleiben (vgl. Tschannen / Zimmerli / Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, § 27 V.3). Mit Auflagen und Bedingungen darf hingegen nicht ein Verhalten gefordert werden, das dem Gesuchsteller nicht durch allgemeines Gesetz vorgeschrieben ist (Imboden / Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II Nr. 132 IV).

bb) Die Befristung der Bewilligung ist vorliegend ohne weiteres im Sinne der vorstehenden Ausführungen durch den Sachzusammenhang abgedeckt.

cc) Die Befristung auf ein Jahr kann auch nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden. Einerseits wurden Gesuche bis anhin stets auf konkrete Praxiseröffnungen im Kanton Schwyz bezogen (Vernehmlassung Ziff. 6). Andererseits darf eine Bewilligungsbehörde davon ausgehen, dass ein Gesuchsteller mit ernsthaften Absichten sein Projekt auch innert Jahresfrist zu realisieren vermag.

h/aa) Zu ergänzen ist, dass der verfügungsweise festgesetzten und vorliegend angefochtenen Frist vor allem eine andere Funktion zukommt als den in § 16 Abs. 2 GwV vorgesehen Bedingungen und Befristungen. Diese Bestimmung räumt den Betroffenen gerade keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Bewilligung ein, sondern macht die Bewilligungserteilung von verschiedenen Faktoren abhängig, die allesamt eine Ermessensausübung der Bewilligungsbehörde bedingen: Meinung des zuständigen Berufsverbandes; Gleichwertigkeit des Ausweises; Bedürfnisnachweis. Die Bewilligung kann ergänzend von einer Bedingung abhängig gemacht werden oder aber befristet werden. Als Bedingungen kommen beispielsweise eine ergänzend Ausbildung oder Berufserfahrung in Frage; diesfalls hat die Nebenbestimmung suspensiven Charakter. Eine Befristung kann beispielsweise auf dem Hintergrund des Bedürfnisses erfolgen; es kommt ihr diesfalls ein resolutiver Charakter zu.

bb) Demgegenüber verwirkt im Rahmen einer Polizeibewilligung, auf deren Erteilung ein Rechtsanspruch besteht, mit dem unbenützten Ablauf einer Frist zur Aufnahme einer Tätigkeit der diesbezügliche Rechtsanspruch eines Gesuchstellers grundsätzlich nicht. Ein Gesuchsteller wird eine (allenfalls erneut befristete) Bewilligung jederzeit wieder erhalten, sofern er die (fachlichen und persönlichen) Voraussetzungen nach wie vor erfüllt. Dies ist an und für sich auch bei der Bewilligung zur Ausübung der ärztlichen Tätigkeit der Fall. Die Besonderheit des vorliegenden Falles gründet in der Unsicherheit, wie weit aufgrund des bundesrätlichen Zulassungsstopps der unbedingte Rechtsanspruch auf die Bewilligungserteilung auch in Zukunft noch gewährleistet sein wird, wobei die Attraktivität dieses Rechtsanspruches zur Zeit auf dem geltenden Kontrahierungszwang der Versicherer (Art. 35 i. V. mit Art. 36 KVG) beruht.

B. 10.1

i) Insgesamt erweist sich eine Befristung der Bewilligung zur Aufnahme der Tätigkeit gestützt auf Wortlaut, Sinn und Zweck der Verordnung über das Gesundheitswesen als zulässig, liegt im Interesse der Versorgungssicherheit der Bevölkerung im Gesundheitsbereich und ist auch mit dem Begriff der Polizeierlaubnis zu vereinbaren.

4.a/aa) Der vom Parlament am 24. März 2000 verabschiedete Art. 55a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) räumt dem Bundesrat unter der Marginale «Einschränkung der Zulassung zur Tätigkeit zu Lasten der Krankenversicherung» in Abs. 1 die Kompetenz ein, für eine befristete Zeit von bis zu drei Jahren die Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach den Artikeln 36–38 von einem Bedürfnis abhängig zu machen. Der Bundesrat hat auch die entsprechenden Kriterien festzulegen.

bb) Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Bundesrat die Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 3. Juli 2002 (SR 832.103) erlassen, welche unverzüglich auf den 4. Juli 2002 in Kraft gesetzt wurde. Art. 1 bestimmt, dass die Zahl der Leistungserbringer, die zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung tätig sind, in jedem Kanton für jede Kategorie von Leistungserbringern auf die in Anhang 1 festgelegte Höchstzahl beschränkt wird. Die Kantone können vorsehen, dass die in Artikel 1 festgelegte Höchstzahl für eine oder mehrere Kategorien von Leistungserbringern nicht gilt (Art. 2 Abs. 1 lit. a); in einer oder mehreren Kategorien von Leistungserbringern keine neuen Zulassungen zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erteilt werden, solange die Versorgungsdichte nach Anhang 2 im betreffenden Kantonsgebiet höher als in der Grossregion, zu welcher der Kanton nach Anhang 2 gehört, oder höher als in der Schweiz ist (Art. 2 Abs. 1 lit. b).

cc) Nach Art. 3 können die Kantone in jeder Kategorie von Leistungserbringern, die einer Beschränkung unterworfen ist, zusätzlich zu den in Anhang 1 festgelegten Höchstzahlen Leistungserbringer zulassen, wenn in der Kategorie eine Unterversorgung besteht. Leistungserbringer, welche vor der Einschränkung der Zulassung zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in den Kantonen ein Gesuch um eine Berufsausübungsbewilligung nach kantonalem Recht gestellt haben, fallen nicht unter die Einschränkung gemäss dieser Verordnung (Art. 5). Die Geltungsdauer dieser Verordnung erstreckt sich bis zum Inkrafttreten einer sie ersetzenden Regelung im Bereich der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, längstens aber bis zum 3. Juli 2005.

b) Der Beschwerdeführer lässt in seiner Argumentation selber in aller Deutlichkeit erkennen, dass er sein Gesuch am 28. Juni 2002 und somit fünf

Tage vor dem Bewilligungsstopp gewissermassen «auf Vorrat», mithin in rechtsmissbräuchlicher Weise, gestellt hat (Vernehmlassung Vorinstanz Ziff. 4). Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass er sein Gesuch nur im Kanton Schwyz gestellt hat (Replik Ziff. 3 S. 4). Das Gesuch (wie auch die Befristung der erteilten Bewilligung) ist denn auch aus der Optik dieser besonderen zeitlichen Konstellation zu betrachten.

c) Bereits in seinem Gesuch vom 28. Juni 2002 hat der Beschwerdeführer selber um die Erteilung einer Praxisbewilligung «trotz fehlender Zielgerichtetheit» ersucht. Auf dem von ihm offensichtlich bevorzugten medizinischen Gebiet sieht sich der Beschwerdeführer selber noch ungenügend vorbereitet, um eine Praxis zu führen. Er steht noch für ein Jahr in der Zusatzausbildung und will selber seine Kenntnisse noch während ein bis zwei Jahren festigen. Dieser schwer fassbare zeitliche Horizont steht in Widerspruch zur präzisen Nennung des 1. Januar 2005 als Datum der Praxiseröffnung, d.h. nur sechs Monate vor Auslaufen des bundesrätlichen Zulassungsstopps. Über diese Datumsangabe hinaus fehlt jegliche weitere Konkretisierung der Praxiseröffnung.

d) In Anbetracht der besonderen zeitlichen Nähe von Gesuchen um Erteilung einer Praxisbewilligung zum Zulassungsstopp vermag die Befristung der Bewilligung insofern gewissermassen «echte» von «unechten» Gesuchen zu scheiden. Wer sich ernsthaft mit dem Gedanken der Eröffnung einer Praxis trägt, wird im Zeitpunkt der Gesuchstellung in seiner Planung schon so weit voran sein, dass ihm eine Eröffnung binnen Jahresfrist möglich sein wird. Mit Recht weist das Departement des Innern darauf hin, dass erteilte Praxisbewilligungen den in den Anhängen 1 und 2 der bundesrätlichen Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern vorgesehenen kantonalen Kontingenten aufgerechnet werden und damit Bewerber, die eine konkrete Praxis eröffnen wollen, allenfalls an der bereits erreichten maximalen Zahl der Leistungserbringer oder der Versorgungsdichte scheitern (Vernehmlassung Ziff. 5).

e/aa) Unklar ist, was der Beschwerdeführer aus seinem Beweisantrag betr. Praxisänderung (Replik Ziff. 3 Abs.2 i.f.) ableiten will. Im vom Beschwerdeführer geltend gemachten öffentlichen Interesse (eines finanzierbaren und weiterhin allen zugänglichen Gesundheitssystems) liegt die Ursache für den Zulassungsstopp und mithin für die Praxisänderung; die direkte Betroffenheit allfälliger Gesuchsteller ist die Folge dieser Massnahme. Duplizierend legt das Departement des Inneren begründet dar, dass und weshalb von zwölf seit dem 03. Juli 2002 erteilten Bewilligungen drei unbefristet, fünf auf zwei Jahre und vier auf ein Jahr befristet erteilt wurden (Duplik Ziff. 3 S. 2 mit Vict. B-2), womit erstellt ist, dass die Vorinstanz die Praxisänderung konsequent und rechtsgleich durchgesetzt hat.

bb) Das Departement des Innern weist ausserdem zutreffend auf die veränderte Ausgangs- und Rechtslage hin (Vernehmlassung Ziff. 6). Der

B. 11

bundesrätliche Zulassungsstopp wurde im Juli 2002 unverzüglich in Kraft gesetzt, weil die Sanitätsdirektorenkonferenz angesichts des Anstiegs der Gesuche ein Zuwarten nicht mehr für haltbar erachtete (Soziale Sicherheit CHSS 4/2002 S. 231). Das Departement legt dar, dass neu alle Berufsausübungsbewilligungen mit einer Befristung versehen wurden, d.h. die Änderung erfolgte grundsätzlich und in rechtsgleicher Behandlung der Gesuchsteller. Die richtige Anwendung des kantonalen Rechts blieb, wie vorstehend dargelegt, gewährleistet. Eine Beeinträchtigung der Rechtssicherheit oder eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben ist nicht ersichtlich.

Ob im Lichte dieser veränderten Ausgangslage überhaupt von einer Praxisänderung zu sprechen ist, nachdem die Vorinstanz unbefristete Bewilligungen stets mit Blick auf konkrete Praxiseröffnungen erteilt hatte, es vorliegend indessen um (mind. teils) ersuchte Bewilligungserteilungen «auf Vorrat», d.h. ohne konkrete Praxisprojekte, geht, kann folglich offen bleiben.

5. Gemäss § 42 Abs. 1 VRP kommt einer Verwaltungs- und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu, soweit nicht durch Rechtssatz etwas anderes bestimmt wird. Hat die Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung ausnahmsweise entziehen; dieselbe Befugnis steht der Rechtsmittelinstanz nach Einreichung der Beschwerde zu (§ 42 Abs. 2 VRP).

Die Vorinstanz hat mit dem angefochtenen RRB Nr. 1416/2002 vom 13. November 2002, der keine Geldleistung zum Gegenstand hat, wie auch das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz der vorliegenden Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen; ein Entzug der aufschiebenden Wirkung ergibt sich auch nicht aus einem Rechtssatz. Hinweise für eine rechtsmissbräuchliche Beschwerdeführung mit dem Zwecke, auf diesem Wege die Frist für die Praxiseröffnung zu erstrecken, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Entsprechend ist Disp.-Ziff. 3 des angefochtenen Beschlusses dahin gehend abzuändern, dass die Praxis innerhalb eines Jahres nach Fällung des Verwaltungsgerichtsentscheides zu eröffnen ist. (VGE 960/02 vom 18. Februar 2003).

11. Arbeitsvergebung (Submission)

(siehe EGV-SZ 2003, B. 1.1 bis 1.4).