

Der Widerruf und das Ruhen der Approbation

Klaus Ellbogen, Potsdam¹

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BÄO ist die Approbation zu widerrufen, wenn nachträglich die Voraussetzung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BÄO weggefallen ist². Dies ist der Fall, wenn sich der Arzt eines Verhaltens schuldig gemacht hat, aus dem sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs ergibt³. Vor dieser Entscheidung kann nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BÄO u.a. bereits dann das Ruhen der Approbation angeordnet werden, wenn gegen den Arzt wegen des Verdachts einer Straftat, aus der sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs ergeben kann, ein Strafverfahren eingeleitet ist. Im Folgenden sollen die Voraussetzungen dieser Normen erläutert und Beispiele aus der Praxis hierzu dargestellt werden.

I. Der Widerruf der Approbation

Der Widerruf der Approbation setzt nach §§ 5 Abs. 2, Satz 1, 3 Abs. 1 Nr. 2 BÄO voraus, dass sich der Arzt nachträglich als unzuverlässig oder als unwürdig zur Ausübung des Arztberufs erwiesen hat. Liegen diese Voraussetzungen einzeln oder kumulativ vor, muss die Verwaltungsbehörde handeln und hat kein Ermessen. Zuständig ist gemäß § 12 Abs. 4 BÄO grundsätzlich eine Behörde des Lan-

des, in dem der ärztliche Beruf ausgeübt wird oder zuletzt ausgeübt worden ist. Welche Behörde speziell zuständig ist, haben die einzelnen Bundesländer auf dem Verordnungswege geregelt⁴.

1. Unzuverlässigkeit

Unzuverlässigkeit ist gegeben, wenn der Betroffene künftig seine beruflichen Pflichten mutmaßlich nicht zuverlässig erfüllen wird⁵. Eine „Unzuverlässigkeit“ ist also dann zu beja-

hen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Arzt werde in Zukunft die berufsspezifischen Vorschriften und Pflichten nicht beachten. Bei der hier anzustellenden Prognose ist auf die jeweilige Situation des Arztes im insoweit maßgeblichen Zeitpunkt, nämlich des Abschlusses des Widerspruchsverfahrens, abzustellen, sowie auf seinen vor allem durch die Art, Schwere und Zahl der Verstöße gegen die Berufspflichten manifest gewordenen Charakter. Ausschlaggebend für die Prognose der Zuverlässigkeit ist die Würdigung der gesamten Persönlichkeit des Arztes und seiner Lebensumstände auf der Grundlage der Sachlage im Zeitpunkt des Abschlusses des Verwaltungsverfahrens⁶.

Inwieweit sog. Wohlverhalten – also straf- bzw. beanstandungsfreies Agieren – des Arztes nach Beginn des Verwaltungs- bzw. des Strafverfahrens sich positiv auf die zu erstellende Prognose auswirkt, wird von den

1 Dr. jur. Klaus Ellbogen, Potsdam

2 Die Bundesärzteordnung kennt neben dem Widerruf auch die Rücknahme der Approbation als weitere Entziehungsmöglichkeit (§ 5 Abs. 1 BÄO). Praktisch bedeutsamster Fall der Rücknahme ist, dass sich nachträglich herausstellt, dass die Zugangsvoraussetzungen für die Approbationserteilung nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 BÄO schon bei der Erteilung nicht vorlagen.

3 Diese Möglichkeit besteht unter denselben Voraussetzungen auch gegenüber Apothe-

kern gemäß §§ 6 Abs. 2, 4 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 Bundes-Apothekerordnung: BVerwG, NJW 2003, 913 sowie gegenüber Tierärzten – § 8 Abs. 1 Nr. 1 Bundestierärzteordnung: OVG NW, MedR 1993, 355.

4 z.B. in NRW durch § 1 der Zuständigkeitsverordnung Heilberufe vom 20.5.2008, GV.NRW 2008, S. 458.

5 Bay VGH, ArztR 2011, 183, 184

6 BVerwG, NJW 1998, 2756 = ArztR 1998, 200

Gerichten unterschiedlich beurteilt. Überwiegend geht man aber davon aus, dass ein Wohlverhalten infolge des Drucks des Strafverfahrens keine Rückschlüsse auf eine nachhaltige Einstellungs- und Verhaltensänderung zulässt⁷.

2. Unwürdigkeit

Unwürdigkeit ist gegeben, wenn der Arzt durch sein Verhalten nicht mehr das Ansehen und das Vertrauen besitzt, das für die Ausübung seines Berufes erforderlich ist. Diese Feststellung setzt ein schwerwiegendes Fehlverhalten des Arztes voraus, welches bei Würdigung aller Umstände seine Berufsausübung untragbar erscheinen lässt⁸. Dabei wird auch nicht auf den zufälligen Umstand abgestellt, inwieweit das Fehlverhalten des Arztes in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist. Dies ist tatsächlich irrelevant. Auch die Vorstellung, etwa durch eine bloße Praxisverletzung die Berufsunwürdigkeit ausräumen zu können, wäre mit dem Schutzzweck dieses Entziehungstatbestandes unvereinbar. Entscheidend ist, ob das Verhalten des Arztes für jeden billig und gerecht Denkenden als Zerstörung der für die ärztliche Tätigkeit unverzichtbaren Vertrauensbasis erscheint⁹.

a) Kriterien der Unwürdigkeit

Vom Arzt wird nicht nur eine sorgfältige Behandlung seiner Patienten erwartet, sondern auch eine sonst in jeder Hinsicht einwandfreie Berufsausübung¹⁰. Die Unwürdigkeit eines Arztes wird allerdings nicht nur anhand seines Verhaltens im Kernbereich der ärztlichen Tätigkeit beurteilt. Relevant und gewürdigt werden auch berufsbezogene, d.h. mit der eigentlichen ärztlichen Tätigkeit in nahem Zusammenhang stehende Handlungen und Unterlassungen. Darüber hinaus werden sogar, abhängig von der Schwere des Delikts,

Straftaten außerhalb des beruflichen Wirkungskreises berücksichtigt. Die Unwürdigkeit kann sich also auch aus solchen Straftaten ergeben, welche nicht die Verletzung ärztlicher Pflichten betreffen¹¹. Zwar mag den Angehörigen der Heilberufe heute nicht mehr in jeder Beziehung eine integre Lebensführung auferlegt sein¹² und allein etwa die Begehung eines (einzelnen) Vermögensdelikts durch einen Arzt noch nicht zu dessen Unwürdigkeit führen. Unwürdigkeit ist aber jedenfalls dann zu bejahen, wenn der Arzt vorsätzlich eine schwere, gemeingefährliche oder gemeinschädliche oder gegen die Person gerichtete, von der Allgemeinheit besonders missbilligte, ehrenrührige Straftat begangen hat¹³.

In einem vom OVG Lüneburg entschiedenen Fall hatte ein Augenarzt über 10 Jahre lang Einnahmen seiner Praxis in erheblichem Umfang nicht versteuert und wurde deswegen wegen Steuerhinterziehung verurteilt. Dieses nicht berufsbezogene Fehlverhalten des Arztes rechtfertigte nach Auffassung des OVG auch die Entziehung der Approbation. Allerdings gelten bei nicht berufsbezogenen Straftaten strengere Maßstäbe und nicht jedes Steuervergehen führt zum Verlust der Approbation¹⁴. Nur ein schwerwiegendes, beharrliches steuerliches Fehlverhalten rechtfertigt die Annahme, der Approbierte setze sich im eigenen finanziellen Interesse in einem solchem Maße auch über strafbewehrte, im Interesse der Allgemeinheit bestehende Bestimmungen hinweg, dass er schon

deshalb als Arzt untragbar ist¹⁵. Im entschiedenen Fall folgte die Einschätzung der Unwürdigkeit auch aus der Schlussfolgerung, dass der Arzt angesichts seiner Steuerhinterziehung wohl vorrangig an seiner eigenen finanziellen Lage orientiert war und nicht am Wohl seiner Patienten (vgl. auch § 1 Abs. 1 BÄO).

Als Grund für dieses sehr umfassende und weitreichende Verständnis der Berufswürdigkeit wird das wichtige Gemeinschaftsgut der Volksgesundheit angeführt. Das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient und darauf aufbauend die Gemeinschaftsgüter Gesundheitsversorgung und Gesundheitsschutz (als Ausprägungen der Volksgesundheit) sollen geschützt werden. Die Erwartung der Bevölkerung ist nämlich, dass ein – helfender und heilender – Arzt anderen Personen nicht willentlich Schaden zufügt¹⁶. Bei der Beurteilung der Unwürdigkeit kommt es also auch darauf an, ob der Betreffende durch sein Verhalten das eigene Ansehen und Vertrauen und auch das der gesamten Ärzteschaft in Misskredit gebracht hat.

Das mutmaßliche künftige Verhalten des Arztes spielt bei der Unwürdigkeit keine Rolle, sodass auch keine Wiederholungsgefahr gegeben sein muss¹⁷. Ausschlaggebend ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung.

b) Berücksichtigung von Strafurteilen und Strafbefehlen

Als Entscheidungsgrundlage, ob eine Unwürdigkeit vorliegt, kann die

7 OVG Saarland, MedR 2006, 661, 668 = Arztr 2008, 103 – siehe aber auch BSG, Arztr 2007, 211 ff. im Falle der Zulassungsentziehung einer Zahnärztin.

8 vgl. BVerwG, NJW 1991, 1557

9 BVerwG, Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 104 = Arztr 2002, 120

10 Bay VGH, Arztr 2011, 183, 184

11 OVG NRW, NWVBl. 2003, 233, 234 = Arztr 2003, 279

12 so VGH Mannheim, MedR 1983, 36

13 OVG Lüneburg, MedR 2010, 342, 343; VGH Mannheim, NJW 2003, 3647, 3648 = Arztr 2004, 234

14 so im Fall OVG NRW, MedR 1994, 72 = Arztr 1994, 90

15 OVG Lüneburg, MedR 2010, 578, 579 = Arztr 2010, 109

16 vgl. BayVGH, Arztr 2011, 183, 186

17 vgl. BVerwG, NJW 1993, 806 = Arztr 1993, 75; VGH Mannheim, NJW 2003, 3647 = Arztr 2004, 234; Laufs in Laufs/Kern, Handbuch des Arztrechts, 4. Aufl., § 8, Rdnr. 10

zuständige Verwaltungsbehörde auf eventuell bereits ergangene Strafurteile – selbst wenn sie nach einer Verfahrensabsprache ergangen sind¹⁸ – und auch auf Strafbefehle zurückgreifen. Insbesondere bei bloßen Strafbefehlen erscheint dies auf den ersten Blick problematisch, da diesen kein ordentliches Strafverfahren mit einer Hauptverhandlung zugrunde liegt, sondern diese vielmehr vom Richter nach einem summarischen Verfahren erlassen werden (§§ 407 ff. StPO). Gleichwohl ergeht ein Strafbefehl aber erst nach einer tatsächlichen und rechtlichen Prüfung durch den Richter und erlangt auch die Wirkung eines rechtskräftigen Strafurteils. Die tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen des Strafbefehls können daher bei der Behördenentscheidung Berücksichtigung finden, es sei denn, es ergeben sich gewichtige Anhaltspunkte für deren Unrichtigkeit¹⁹.

In diesem Zusammenhang ist auch noch Folgendes zu beachten: Nach § 70 Abs. 1 StGB hat das Strafgericht die Möglichkeit ein Berufsverbot anzunordnen, wenn jemand u.a. wegen einer rechtswidrigen Tat verurteilt wurde, die er unter Missbrauch seines Berufs oder unter grober Verletzung der mit diesem verbundenen Pflichten begangen hat. Der Umstand, dass das Gericht von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, hindert die Verwaltungsbehörde nicht, dem verurteilten Arzt gleichwohl die Approbation zu entziehen. Hat das Gericht allerdings unter allseitiger Würdigung des Sachverhalts neben der Strafe eine berufsrechtliche Maßregelung

rechtskräftig verhängt, dann muss der Betroffene darauf vertrauen können, dass damit dem Interesse der Öffentlichkeit in vollem Umfange Genüge getan worden ist²⁰.

c) Grundrechtsrelevanz

Die Entziehung der Approbation greift offensichtlich schwerwiegend in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit ein (Art. 12 Abs. 1 GG). Gleichwohl wird dieser Eingriff von der Rechtsprechung für zulässig und bei Vorliegen der Voraussetzungen für gerechtfertigt gehalten, ohne dass es einer weitergehenden Prüfung bedarf, ob der Betroffene z.B. angesichts seines Alters noch andere Möglichkeiten einer beruflichen Tätigkeit hat²¹. Der stets zu beachtende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird grundsätzlich dadurch gewahrt, dass der Betroffene gemäß § 8 BÄO die Möglichkeit hat, eine erneute Erteilung der Approbation zu beantragen²². Bei der Wiedererteilung ist allerdings zu beachten, dass z.B. bei einem Arzt, der wegen Abrechnungsbetrugs in zahlreichen Fällen und über einen mehrjährigen Zeitraum verurteilt wurde, ein längerer Reifeprozess für die Wiedererlangung der Zuverlässigkeit erforderlich ist²³.

3. Beispiele für die Entziehung der Approbation

In den Fällen 1 bis 6 lagen der Approbationsentziehung berufsbezogene Straftaten zugrunde. Fälle 7 und 8 belegen, dass dies aber nicht ausschließlich so sein muss.

- 1) nach Strafurteilen wegen unterlassener Hilfeleistung im Notdienst und fehlerhafter Medikamentierung sowie Verschreibens von Arzneimitteln zu Dopingzwecken²⁴;
- 2) nach Verurteilung wegen Vorteilsnahme, Untreue und Betrugs²⁵;
- 3) nach Verurteilung wegen mehrfachen (Abrechnungs-) Betrugs²⁶;
- 4) nach Verurteilung wegen (sexueller) Beleidigung²⁷ bzw. sexuellen Übergriffen²⁸;
- 5) nach zahlreichen Straftaten (u.a. Beleidigung, Körperverletzung, Abrechnungsbetrug, Diebstahl) die z.T. nach § 153 a StPO eingestellt wurden²⁹;
- 6) nach vorsätzlichen Körperverletzungen durch z.T. nicht indizierte Impfungen³⁰;
- 7) nach fortgesetzter Steuerhinterziehung³¹;
- 8) nach Verurteilung wegen Brandstiftung³².

II. Das Ruhen der Approbation

Bei der Anordnung des Ruhens der Approbation handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, die dazu bestimmt ist, in unklaren oder in Eilfällen einem Arzt die Ausübung ärztlicher Tätigkeit für bestimmte oder unbestimmte Zeit zu untersagen, wenn dies im Interesse der Allgemeinheit und zum Schutz von Patienten geboten ist. Sie ist auch im Verhältnis zu den Möglichkeiten der Rücknahme und des Widerrufs der Approbation nach § 5 BÄO zu sehen und erfasst insbesondere die Fälle, in denen eine Ungeeignetheit oder Unwürdigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs (noch) nicht endgültig feststeht und eine solche vorübergehender Natur in Frage steht³³.

Rechtsgrundlage für die Anordnung des Ruhens einer Approbation ist § 6 BÄO. Dieser lautet:

18 VGH BW, ArztR 2011, 23

19 BVerwG, NJW 2003, 913, 915 f.

20 BVerwG, NJW 1963, 875

21 OVG NRW, MedR 2009, 751, 752

22 BVerwG, NJW 1999, 3425, 3426

23 VG Stuttgart, MedR 2007, 125 = ArztR 2007, 158

24 BVerwG vom 9.11.2006, - 3 B 7/06 -

25 BayVGH, ArztR 2011, 183

26 BayVGH vom 28.3.2007 - 21 B 04.3153 -

27 BVerwG, NJW 1999, 3425

28 VGH BW, ArztR 2011, 23

29 VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 203

30 VGH BW, ArztR 2010, 277

31 OVG Lüneburg, ArztR 2010, 109

32 OVG NRW, NWVBl. 2003, 233 = ArztR 2003, 279

33 OVG NRW, NJW 2007, 3300

„(1) Das Ruhen der Approbation kann angeordnet werden, wenn

1. gegen den Arzt wegen des Verdachts einer Straftat, aus der sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs ergeben kann, ein Strafverfahren eingeleitet ist,

2. nachträglich die Voraussetzung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 weggefallen ist,

3. Zweifel bestehen, ob die Voraussetzung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 noch erfüllt ist und der Arzt sich weigert, sich einer von der zuständigen Behörde angeordneten amts- oder fachärztlichen Untersuchung zu unterziehen oder

4. sich ergibt, dass der Arzt nicht über die Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt, die für die Ausübung der Berufstätigkeit in Deutschland erforderlich sind.

(2) Die Anordnung ist aufzuheben, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.

(3) Der Arzt, dessen Approbation ruht, darf den ärztlichen Beruf nicht ausüben.

(4) Die zuständige Behörde kann zulassen, dass die Praxis eines Arztes, dessen Approbation ruht, für einen von ihr zu bestimmenden Zeitraum durch einen anderen Arzt weitergeführt werden kann.“

1. Straftatverdacht

§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BÄO ermächtigt die Behörde, nach pflichtgemäßen Ermessen („kann angeordnet werden“) schon in dem frühen Stadium der Einleitung eines Strafverfahrens zum Schutz von Patienten und der Allgemeinheit vor den mit Wahrscheinlichkeit von dem Arzt ausgehenden Gefahren rasch einzugreifen. Von der Einleitung eines Strafverfahrens ist in diesem Zusammenhang bereits dann auszugehen, wenn die Staatsanwaltschaft oder die Polizei eine Maßnahme trifft, die erkennbar darauf abzielt, gegen jemanden strafgericht-

lich vorzugehen³⁴ (z.B. Vornahme einer Durchsuchung, § 94 StPO).

Geht die Behörde nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BÄO vor, kann sich der betroffene Arzt nicht darauf berufen, dass noch keine rechtskräftige Entscheidung eines Strafgerichts vorliege und deshalb noch nicht abschließend geklärt sei, ob und welche Straftaten er sich hat zu schulden kommen lassen³⁵. Allerdings greift die Vorschrift damit in den Anwendungsbereich der Unschuldsvermutung ein³⁶. Einschränkung ist daher erforderlich, dass die sehr hohe³⁷ Wahrscheinlichkeit bestehen muss, dass der betroffene Arzt die ihm vorgeworfenen Straftaten begangen hat und diese so schwerwiegend sind, dass aus ihnen auf seine Unzuverlässigkeit oder Unwürdigkeit geschlossen werden kann³⁸. Die Verwaltungsgerichte sind zur Beurteilung dieser Voraussetzungen zu einer eigenständigen Überprüfung des Gewichts der strafrechtlichen Vorwürfe verpflichtet. Allerdings müssen sie deshalb nicht selbst in die Erhebung der in Ermittlungs- und Strafverfahren aufgetretenen Beweise eintreten und quasi einen parallelen Strafprozess durchführen.

2. Fehlende gesundheitliche Eignung

Eine gesundheitliche Uneignung³⁹ (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BÄO) liegt z.B. bei einer Alkoholsucht des Arztes vor. Diese rechtfertigt als solches bereits in aller Regel den Rückschluss auf eine bestehende Nichteignung und Unfähigkeit zur Ausübung des ärztli-

chen Berufs. Denn der zwanghaft hohe und regelmäßige Genuss von Alkohol führt unweigerlich zu einer erheblichen Gefährdung von Patienten. Beim alkoholkranken Arzt besteht die ständige Besorgnis, dass er seinen Dienst unter dem Einfluss des Suchtmittels ausübt. Von ihm muss wegen des suchttypischen Krankheitsbilds angenommen werden, dass eine charakterliche Umstellung nicht zu erwarten ist, sodass die weitere Ausübung des ärztlichen Berufs ein Risiko darstellt, das im öffentlichen Gesundheitsinteresse nicht hingenommen werden kann. Die Glaubwürdigkeit des ärztlichen Berufsstands gebietet daher den Ausschluss eines solchen Arztes⁴⁰.

Die für § 6 Abs. 1 Nr. 3 BÄO erforderlichen Zweifel liegen bereits vor, wenn glaubhafte, schlüssige Hinweise gegeben sind, die Rückschlüsse auf die gesundheitliche Uneignung geben. Das Anordnen des Ruhens der Approbation ist aber noch nicht gerechtfertigt, wenn nur anonyme, nicht näher substantiierte Anzeigen oder fadenscheinige, in sich nicht schlüssige Hinweise vorliegen. Insgesamt neigt die Rechtsprechung allerdings dazu, die Anforderungen an dieses Tatbestandsmerkmal nicht zu überspannen, da der Aufsichtsbehörde ein rasches Eingreifen zur präventiven Abwehr konkreter Gefahren möglich sein soll⁴¹.

3. Grundrechtseingriff

Das Ruhen der Approbation stellt ein vorläufiges Berufsverbot dar und

34 OVG NRW, MedR 1993, 355

35 OVG NRW, ArztR 2008, 76

36 Siehe in diesem Zusammenhang auch BVerfG, NJW 1991, 1530, 1531 f.

37 OVG NRW, NJW 1988, 785 „erhebliche Wahrscheinlichkeit“; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2003, 349 „hinreichende Wahrscheinlichkeit“

38 OVG Saarland, MedR 2006, 661, 662 = ArztR 2008, 103

39 siehe in diesem Zusammenhang auch VG Berlin, NVwZ-RR 2003, 429 – Hepatitis C Erkrankung eines Zahnarztes

40 OVG Magdeburg, NJW 1999, 3427, 3428; VGH Mannheim, NJW 1991, 2366, 2367 f. = ArztR 1992, 137 (Fall eines betäubungsmittelsüchtigen Arztes)

41 OVG Magdeburg, NJW 1999, 3427, 3428

42 BVerfG, NJW 1977, 892 – vorläufiges Berufsverbot gegenüber einem Rechtsanwalt; siehe auch BVerfG, NVwZ-RR 2004, 545 = ArztR 2005, 23

greift in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG ein. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind solche Eingriffe nur unter strengen Voraussetzungen zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter und unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit statthaft⁴². Bei § 6 Abs. 1 Nr. 1 BÄO setzt dies folglich die Feststellung voraus, dass diese Maßnahme schon vor der Rechtskraft der strafgerichtlichen Entscheidung als Präventivmaßnahme zur Abwehr konkreter Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter erforderlich ist. Dies ist aus der Sicht der letzten mündlichen Verhandlung zu beurteilen. Daher ist ein vorläufiges Berufsverbot z.B. regelmäßig schon dann erforderlich, wenn in tatsächlicher Hinsicht hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Arzt bei der Ausübung seines Berufs Straftaten gegen das Leben und/oder die Gesundheit von Patienten begangen hat und die Gefahr einer Verletzung dieser Rechtsgüter bei einer Fortsetzung der ärztlichen Tätigkeit weiter besteht⁴³.

Auch im Falle von § 6 Abs. 1 Nr. 3 BÄO muss die Behörde bei ihrer Entscheidung die erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen für den Arzt berücksichtigen. Andererseits spricht aber nichts dagegen, bei § 3 Abs. 1 Nr. 3 BÄO die überragende Bedeutung des Schutzes der Patientengesundheit höher zu werten. Die Anordnung des Ruhens der Approbation ist ihrer Natur und dem Willen des Gesetzgebers nach auf sofortigen Vollzug hin angelegt, wenn sie den ihr zugedachten Zweck erfüllen soll. Mit einer derartigen vorläufigen Maßnahme wird bereits nach dem

Willen des Gesetzes dem Schutz der Öffentlichkeit grundsätzlich Vorrang gegenüber den Interessen des betroffenen Arztes eingeräumt⁴⁴. Zudem ist zu bedenken, dass die Ruhensentscheidung nach § 6 Abs. 2 BÄO aufzuheben ist, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr vorliegen. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Arzt nachweist, dass keine gesundheitlichen Bedenken mehr vorliegen.

Generell gilt aber, dass die Behörde eine Ruhensanordnung ständig unter Kontrolle halten und im Falle eines nachträglichen Rechtswidrigwerdens diese unverzüglich von Amts wegen aufheben muss⁴⁵.

III. Verfahren

1. Allgemeines

Die zuständige Verwaltungsbehörde prüft bei Vorliegen der Voraussetzungen von §§ 5, 6 BÄO selbstständig oder auf einen Antrag hin, ob die Approbation zu entziehen oder das Ruhen derselben anzuordnen ist. Gegen die nach Anhörung des Arztes ergangene Entscheidung hat dieser die Möglichkeit Widerspruch einzulegen. Bleibt dieser erfolglos, muss der Arzt den Verwaltungsrechtsweg beschreiten.

2. Sofortvollzug

Hat die zuständige Behörde den Entzug oder das Ruhen der Approbation angeordnet, hat der Widerspruch und die Klage des Arztes hiergegen grundsätzlich aufschiebende Wir-

kung, d.h. die Maßnahme wird erst mit rechtskräftigen Abschluss des Verwaltungsverfahrens bzw. mit rechtskräftigem Urteil wirksam, § 80 Abs. 1 VwGO. Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO entfällt diese aufschiebende Wirkung aber in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung der Maßnahme im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird⁴⁶.

Wird also die sofortige Vollziehung dieser Maßnahmen angeordnet, muss der betroffene Arzt im Rahmen des sog. einstweiligen Rechtsschutzes hiergegen vorgehen und die Anordnung bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsmittels beantragen, § 80 Abs. 5 VwGO⁴⁷.

Der mit dem Widerruf einer Approbation verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ist im Wege der Anordnung des Sofortvollzugs und damit vor Rechtskraft des Hauptverfahrens als Präventivmaßnahme allerdings nur unter strengen Voraussetzungen zur Abwehr konkreter Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter und unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig⁴⁸. Ob es sich um eine unaufschiebbare Maßnahme im Interesse des allgemeinen Wohls handelt, hängt von einer Gesamtwürdigung der Umstände des Einzelfalls und insbesondere davon ab, ob eine weitere Berufstätigkeit konkrete Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter befürchten lässt⁴⁹.

Überwiegende öffentliche Belange können es ausnahmsweise rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des Grundrechtsträgers einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig in die Wege zu leiten. Wegen der gesteigerten

43 OVG Lüneburg, NJW 2004, 1750

44 vgl. BVerwG, NJW 1998, 2756, 2757 = ArztR 1998, 200; OVG NRW, NJW 1988, 785, 787; NJW 1997, 2470, 2471

45 OVG Saarland, MedR 2006, 661, 662 f. = ArztR 2008, 103

46 Die gleiche Regelung findet sich in § 86 a SGG.

47 Die gleiche Regelung findet sich in § 86 b SGG.

48 BVerfG, NJW 2003, 3618

49 BVerfG, NJW 2008, 1369 = ArztR 2009, 41

Eingriffsintensität beim Sofortvollzug einer approbationsrechtlichen Maßnahme sind hierfür jedoch nur solche Gründe ausreichend, die in angemessenem Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen und die ein Zuwarten bis zur Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens ausschließen⁵⁰.

Bei der Begründung des Sofortvollzugs kann dabei auch auf das Vertrauen in die Ärzteschaft insgesamt abgestellt werden, das gestört würde, wenn es einem unwürdigen Arzt, dessen Unwürdigkeit sich z.B. aus einer Vielzahl von das Vertrauen seiner Patienten missbrauchenden Straftaten herrührt, ermöglicht würde, bis zur Rechtskraft der Entscheidung über den Widerruf seiner Approbation weiter zu praktizieren. Dieses Vertrauen stellt ein besonders wichtiges, weil für das Arzt-Patienten-Verhältnis konstitutives und damit für die ärztliche Versorgung der Bevölkerung insgesamt entscheidendes Gemeinschaftsgut dar⁵¹.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung müssen auch die wirtschaftlichen und persönlichen Aus-

wirkungen, die sich auf Grund der Anordnung des Ruhens der Approbation und der Anordnung der sofortigen Vollziehung für den Arzt ergeben, berücksichtigt werden. Allerdings können diese wirtschaftlichen Folgen dadurch gemindert werden, dass die Weiterführung der Praxis in Form einer Vertretung durch einen approbierten Arzt zugelassen werden kann (§ 6 Abs. 4 BÄO).

Das BVerfG legt hierbei zum Teil zugunsten des betroffenen Arztes einen strengeren Maßstab als die Fachgerichte an⁵². So führte es in einer Entscheidung aus, dass im Falle des Sofortvollzugs der Anordnung des Ruhens der Approbation dem Arzt schwere und kaum reparable berufliche Nachteile drohten, demgegenüber aber keine konkreten Gefahren durch einen Weiterbetrieb der Praxis zu erwarten seien. Da auch konkrete Anhaltspunkte dafür fehlten, dass der Arzt seine Berufspflichten in nächster Zeit verletzen würde, ordnete es an, die sofortige Vollziehbarkeit der Ruhensentscheidung auszusetzen⁵³.

IV. Schlussbetrachtung

Die Verwaltungsbehörde hat mit dem Widerruf der Approbation bzw. einer (vorläufigen) Ruhensanordnung die Möglichkeit, auf u.a. gemein- und sozialschädliches Verhalten eines Arztes angemessen zu reagieren. Wie gezeigt sind die Voraussetzungen dieser Maßnahmen aber teilweise wertungsgebunden und innerhalb der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht unumstritten.

50 OVG NRW, NJW 2007, 3300, 3301

51 VGH Mannheim, NJW 2010, 692, 694 = ArztR 2010, 277

52 vgl. etwa OVG NRW, NJW 2007, 3300, 3301

53 BVerfG, einstweilige Anordnung vom 29.12.2004 – 1 BvR 2820/04, siehe auch BVerfG, NJW 2003, 3617 (Widerruf einer Approbation als Apotheker); BVerfG, ArztR 2009, 41 sowie BVerfG, ArztR 2011, 205 – zum Sofortvollzug einer Zulassungsentziehung (§ 95 Abs. 6 SGB V)