



OBERGERICHT

Verwaltungsrechtliche Abteilung

OG V 23 24

Besetzung

Verfahrensbeteiligte

Gegenstand

Entscheid vom 15. Dezember 2023

Präsidentin Agnes H. Planzer Stüssi
Oberrichterin Renata Graf, Oberrichter Stefan Flury
Gerichtsschreiber Matthias Jenal

A. __,
vertreten durch RA M^{Law} Bianca Bulgheroni,
BULGHERONI SIMMEN, Advokatur und Notariat,
Herrengasse 12, 6460 Altdorf

Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Uri,
Rathausplatz 1, 6460 Altdorf

Vorinstanz

Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion Uri,
Klausenstrasse 4, 6460 Altdorf

Widerruf der Berufsausübungsbewilligung als Podologin
(RRB Nr. 2023-299 vom 23.05.2023)

Prozessgeschichte:

A.

Mit Verfügung vom 24. November 2021 erteilte die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) des Kantons Uri der Beschwerdeführerin, welche seit dem 30. Juni 2020 Inhaberin eines Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) in Podologie ist, die Bewilligung für die selbstständige Ausübung des Berufs als Podologin im Kanton Uri. Am 19. Mai 2022 teilte die GSUD, Amt für Gesundheit, der Beschwerdeführerin mit, dass festgestellt worden sei, dass die eingereichten Gesuchsunterlagen nicht richtig geprüft worden seien. Nach den vorliegenden Unterlagen verfüge sie, die Beschwerdeführerin, weder über das Diplom der höheren eidgenössischen Fachausbildung (HF) noch über das Verbandsdiplom des Schweizerischen Podologen-Verbands (SPV). Da die Bewilligungsvoraussetzungen damit nicht erfüllt seien, sei die Berufsausübungsbewilligung irrtümlich erteilt worden. Die GSUD sehe sich daher gezwungen, die Berufsausübungsbewilligung zu widerrufen. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs widerrief die GSUD die Berufsausübungsbewilligung mit Verfügung vom 31. August 2022 mit sofortiger Wirkung und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

B.

Gegen die Verfügung der GSUD vom 31. August 2022 erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 21. September 2022 Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Uri. Verfahrenleitend erteilte der Regierungsrat der Beschwerde die aufschiebende Wirkung teilweise wieder; nämlich mit der Auflage, dass die Beschwerdeführerin während des hängigen Beschwerdeverfahrens nur Nicht-Risikopatientinnen und -patienten, jedoch keine Angehörige einer Risikogruppe gemäss Definition der Organisation Podologie Suisse (OPS) behandeln dürfe. Eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Regierungsratsentscheid über die teilweise Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung hiess das Obergericht des Kantons Uri mit Entscheid OG V 22 33 vom 11. November 2022 gut und erteilte der Verwaltungsbeschwerde die uneingeschränkte aufschiebende Wirkung wieder.

C.

Mit Beschluss Nr. 2023-299 vom 23. Mai 2023 wies der Regierungsrat des Kantons Uri die Verwaltungsbeschwerde in der Sache ab und bestätigte den von der GSUD angeordneten Widerruf der Berufsausübungsbewilligung.

D.

Mit Eingabe vom 19. Juni 2023 erhob die Beschwerdeführerin beim Obergericht des Kantons Uri wiederum eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Uri vom 23. Mai 2023. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses bzw. der

Widerrufsverfügung der GSUD vom 31. August 2022 und dass der Beschwerdeführerin die unbefristete Berufsausübungsbewilligung als Podologin zu belassen sei.

Auf die Begründung dieser Anträge wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

E.

Der Regierungsrat des Kantons Uri nahm mit Eingabe vom 10. Juli 2023 Stellung ohne einen formellen Antrag zu stellen und edierte die Akten. Die GSUD liess sich innert Frist nicht vernehmen. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 25. Juli 2023 teilte das Gericht mit, dass über den weiteren Verfahrensgang/die Sache entschieden werde.

Erwägungen:

1.

1.1 Gemäss Art. 54 Abs. 2 lit. a Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV, RB 2.2345) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zulässig gegen Verfügungen des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst oder anders regelt. Ein solcher Ausschluss oder eine abweichende Regelung ist im vorliegenden Fall nicht vorgesehen (vgl. Art. 54 Gesundheitsgesetz [GG, RB 30.2111]). Das Obergericht des Kantons Uri (Verwaltungsrechtliche Abteilung) ist für die Behandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde örtlich, sachlich und funktionell zuständig.

1.2 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 64 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. a VRPV). Die Beschwerdeführerin ist mit ihren Anträgen auf Belassung der Berufsausübungsbewilligung vor Vorinstanz unterlegen. Sie ist zur Beschwerdeführung gegen diesen Entscheid berechtigt. Anfechtungsobjekt kann aufgrund des Devolutiveffekts allerdings nur der angefochtene Beschluss der Vorinstanz sein; die Widerrufsverfügung der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion vom 31. August 2022 kann dagegen formell nicht Streitgegenstand bilden, gilt inhaltlich aber immerhin als mitangefochten (vgl. BGE 134 II 144 E. 1.4).

1.3 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erfolgte frist- (Art. 59 Abs. 1 VRPV) und – mit der in E. 1.2 hievorigen Präzisierung – formgerecht (Art. 64 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 und 2 VRPV). Der Gerichtskostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.

1.4 Die Kognition des Gerichtes beschränkt sich auf Rechts- und Sachverhaltskontrolle (Art. 57 Abs. 1, 2 und 3 VRPV). Unangemessenheit kann nicht gerügt werden (Art. 57 Abs. 4 VRPV).

2.

Streitig ist vorliegend, ob die mit Verfügung der kantonalen Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) vom 24. November 2021 rechtskräftig an die Beschwerdeführerin erteilte kantonale Berufsausübungsbewilligung als Podologin widerrufen werden durfte. Die Vorinstanz bestätigte den entsprechenden Widerrufsentscheid der GSUD vom 31. August 2022, indem sie die dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerde abwies.

2.1 Die Vorinstanz erwägt im angefochtenen Entscheid (E. 3), die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Podologin setze nach altem, vorliegend anwendbarem, Gesundheitsreglement voraus, dass die Gesuchstellenden zusätzlich zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) über das Diplom einer höheren eidgenössischen Fachausbildung (HF-Diplom) oder über das Verbandsdiplom der höheren Fachprüfung des Schweizerischen Podologen-Verbands (SPV-Diplom; letzte Abschlüsse 2007) verfügen würden. Dass die Beschwerdeführerin über kein HF- oder SPV-Diplom verfüge und die GSUD die Berufsausübungsbewilligung am 24. November 2021 folglich zu Unrecht erteilt habe, sei offensichtlich und unbestritten. Streitig sei, ob die GSUD die zu Unrecht erteilte Berufsausübungsbewilligung habe widerrufen dürfen oder ob dies gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstosse. Die Vorinstanz prüfte den Widerruf in der Folge anhand der von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Vertrauensschutz (berechtigtes Vertrauen auf die Vertrauensgrundlage, nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen, Interessenabwägung) und verneinte einen entsprechenden Vertrauensschutztatbestand, weshalb der Widerruf zurecht erfolgt sei.

2.2 Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, sie habe das Gesuch um Erteilung der Berufsausübungsbewilligung inkl. Beilagen damals vollständig und wahrheitsgetreu eingereicht. Das Gesuch sei bei der GSUD insgesamt über «drei Tische» mit einem Sechsaugenprinzip beurteilt worden. Von der Beschwerdeführerin als Laie könne nicht erwartet werden, dass sie die Fehlerhaftigkeit der Verfügung hätte erkennen können oder diesbezüglich hätte rückfragen müssen. Aufgrund der erteilten Berufsausübungsbewilligung habe sie Dispositionen getroffen, die sie nicht leicht rückgängig machen könne. Im Kanton Uri gebe es schliesslich keine einzige Person mit HF-Diplom, welche die Berufsausübungsbewilligung als Podologin habe und das SPV-Diplom sei der EFZ-Ausbildung gleichgestellt. Der EFZ-Bildungsplan bestätige diese Gleichwertigkeit und das Erlernen im Umgang mit Risikopatienten. Im Übrigen habe die Beschwerdeführerin mittlerweile im Kanton Bern eine Erstbewilligung gestützt auf das bernische Gesundheitsgesetz. Aufgrund des Binnenmarktgesetzes sei diese Bewilligung im Kanton Uri ohnehin anzuerkennen. Das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des objektiv richtigen Rechts sei deshalb verschwindend klein.

3.

3.1 Gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. a Gesundheitsgesetz (GG, RB 30.2111) benötigt eine Berufsausübungsbewilligung der zuständigen Direktion, wer unter eigener fachlicher Verantwortung und gewerbsmässig Krankheiten, Verletzungen oder sonstige Störungen der psychischen und physischen Gesundheit von Menschen und Tieren nach den Erkenntnissen der anerkannten Wissenschaften oder im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung feststellt und behandelt. Die Bewilligung wird Bewerber und Bewerberinnen erteilt, die die von der Gesetzgebung verlangten fachlichen Anforderungen erfüllen, handlungsfähig und beruflich vertrauenswürdig sind sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten (Art. 21 Abs. 1 lit. a-c GG).

3.2

3.2.1 Für Podologinnen und Podologen sah Art. 19 lit. b Reglement über die Berufe und Organisationen im Gesundheitswesen (RB 30.2117; nachfolgend: Gesundheitsreglement) in der Fassung bis 31. Dezember 2022 als Bewilligungsvoraussetzung vor, dass die Gesuchstellenden zusätzlich zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) über das Diplom einer höheren eidgenössischen Fachausbildung (Ziff. 1), oder über das Verbandsdiplom der höheren Fachprüfung vom Schweizerischen Podologen-Verband (SPV) verfügen müssen (Ziff. 2). Das Gesundheitsreglement wurde mit Wirkung per 1. Januar 2023 totalrevidiert. Der neue Art. 10 Gesundheitsreglement sieht vor, dass auch Gesuchstellenden, welche über ein EFZ als Podologe oder Podologin verfügen, die Berufsausübungsbewilligung zu erteilen ist, wenn sie zudem eine zweijährige praktische Tätigkeit bei einer Podologin oder einem Podologen mit Berufsausübungsbewilligung nachweisen (Abs. 2 lit. a). Das selbstständige Erbringen von Leistungen für Risikogruppen, das Erstellen von fachlich komplexen Behandlungsplänen und die Interpretation von fachlich komplexen ärztlichen Diagnosen und Verordnungen sind jedoch weiterhin Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern vorbehalten, die die Anforderungen gemäss Art. 10 Absatz 2 lit. b Gesundheitsreglement erfüllen. Diese Tätigkeiten sind somit Podologinnen und Podologen vorbehalten, welche über ein eidgenössisches Diplom einer Höheren Fachschule als Podologin oder Podologe (HF-Diplom) oder das Verbandsdiplom der höheren Fachprüfung vom Schweizerischen Podologen-Verband (SPV-Diplom) verfügen. Der Begriff «Risikogruppen» richtet sich nach der Definition der Risikogruppen des Schweizerischen Podologen-Verbands (Art. 10 Abs. 3 letzter Satz Gesundheitsreglement in der Fassung seit 01.01.2023).

3.2.2 Im Vergleich zum früheren Recht wurde das heute geltende Recht für EFZ-Inhaberinnen und Inhaber formell ausgeweitet, sodass heute grundsätzlich auch EFZ-Inhaberinnen und Inhaber eine Berufsausübungsbewilligung zur selbstständigen Tätigkeit als Podologe/Podologin erhalten können. Indessen sind Podologen und Podologinnen EFZ nach wie vor von der selbstständigen Behandlung von Risikopatientinnen und -patienten ausgeschlossen, die ihrerseits einen namhaften Anteil am

Kundenkreis einer Podologin bzw. eines Podologen ausmachen. Wie die Beschwerdeführerin geltend macht, käme eine Tätigkeit im Kanton Uri ohne die Behandlung von Risikopatienten einem Berufsverbot gleich. Mit anderen Worten hat die Beschwerdeführerin ein Interesse daran, dass die Berufsausübungsbewilligung im ursprünglichen Umfang der Berufsausübungsbewilligung vom 24. November 2021 (somit unter Einschluss der Bewilligung zur Behandlung von Risikopatientinnen und -patienten) wieder erteilt wird. Die diesbezügliche Rechtslage, nämlich dass Risikopatientinnen und -patienten nach den kantonalen gesetzlichen Grundlagen ausschliesslich von Inhaberinnen und Inhabern eines HF- oder SPV-Diploms behandelt werden dürfen, hat sich im Vergleich zum Zeitpunkt sowohl der ursprünglichen Bewilligungserteilung (24.11.2021) als auch des Widerrufs (31.08.2022) und ungeachtet der Ausweitung der Bewilligungsvoraussetzungen für EFZ-Inhaberinnen und Inhaber nicht geändert. Deswegen ist auch nicht von entscheidender Bedeutung, ob vorliegend auf das zum Zeitpunkt der ursprünglichen Bewilligungserteilung resp. des Widerrufs geltende Recht oder aber auf das heute geltende Recht abzustellen ist. Denn so oder anders ist zu beurteilen, ob die vorinstanzliche Auffassung, die Beschwerdeführerin sei nicht qualifiziert genug, Risikopatientinnen und -patienten in eigener Verantwortung zu behandeln, weswegen das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit gefährdet und damit der Widerruf der Berufsausübungsbewilligung gerechtfertigt sei, einer Überprüfung standhält.

3.3 Berufsausübungsbewilligungen werden grundsätzlich unbefristet ausgestellt. Das folgt im Umkehrschluss aus dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 GG, wonach Bewilligungen befristet erteilt und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden können. Weiter kann eine erteilte Bewilligung unter gewissen Voraussetzungen entzogen werden. Das ist gemäss Art. 22 Abs. 1 GG dann der Fall, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung weggefallen sind (lit. a); nachträglich Tatsachen bekannt werden, aufgrund deren die Bewilligung hätte verweigert werden müssen (lit. b); die Inhaberin oder der Inhaber wiederholt oder schwerwiegend Berufspflichten verletzt hat (lit. c); die Inhaberin oder der Inhaber wiederholt oder schwerwiegend gegen dieses Gesetz oder darauf gestützte Erlasse verstossen hat (lit. d). Der Entzug kann für die ganze oder für einen Teil der Berufstätigkeit und auf bestimmte oder unbestimmte Zeit verfügt werden (Art. 22 Abs. 2 GG).

4.

4.1 Zwischen den Beteiligten ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin weder über das Diplom der höheren eidgenössischen Fachausbildung (HF-Diplom) noch über das Verbandsdiplom des SPV, sondern nur – aber immerhin - über das eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ) als Podologin verfügt und damit zum Zeitpunkt sowohl der ursprünglichen Erteilung der Berufsausübungsbewilligung (24.11.2021) als auch des Widerrufs (31.08.2022) eine der gesetzlichen Voraussetzungen zur selbstständigen Berufsausübung als Podologin nicht erfüllt hat (vergleiche E. 3.2.1 hievori; zur hier nicht

weiter entscheidewesentlichen Rechtsänderung, wonach heute auch EFZ-Inhabern in einem Teilbereich die Bewilligung zu erteilen ist, vgl. E. 3.2.2 hievor). Weiter unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Gesuch um Erteilung der Berufsausübungsbewilligung keine falschen Angaben gemacht und etwa entsprechende Diplome vorgetäuscht hätte. Die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung basierte vielmehr auf einem Fehler der Behörde. Bei korrekter Durchsicht des Gesuchs und der eingereichten Unterlagen hätte diese erkennen können und müssen, dass die Beschwerdeführerin die entsprechenden Voraussetzungen nicht erfüllt.

4.2 Die ursprüngliche Berufsausübungsbewilligung vom 24. November 2021 wurde seinerzeit unbestimmt und ohne Auflagen oder Bedingungen erteilt (vgl. E. 3.3 hievor). Ein «Auslaufen» der Bewilligung steht denn auch vorliegend nicht zur Diskussion. Dass einer der Tatbestände des Bewilligungsentzugs gegeben wäre (vgl. E. 3.3 hievor), wird weiter weder von der GSUD noch der Vorinstanz geltend gemacht und ist – aus den nachfolgenden Gründen – auch nicht ersichtlich.

4.2.1 Der der Bewilligungsbehörde im ursprünglichen Bewilligungsgesuch vorgelegte Sachverhalt (insbesondere die Inhaberschaft «nur» eines EFZ und nicht eines weitergehenden Diploms) war derselbe wie zum Zeitpunkt des Widerrufs am 31. August 2022. Ein Wegfall der Bewilligungsvoraussetzungen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 lit. a GG, wie das beispielsweise der Fall sein könnte bei der Handlungsfähigkeit, welche im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung bestehen und später dahinfallen könnte, fand nicht statt.

4.2.2 Ebenso wenig wurden nachträglich Tatsachen bekannt, aufgrund deren die Bewilligung hätte verweigert werden müssen. Die kantonale Bestimmung von Art. 22 Abs. 1 lit. b GG lehnt sich vom Wortlaut her an die Bestimmung von Art. 38 Abs. 1 Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG, SR 811.11) an. Für die Anwendung von Art. 38 Abs. 1 MedBG und aufgrund des praktisch identischen Wortlauts auch von Art. 22 Abs. 1 lit. b GG gelten die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts (Botschaft zum MedBG, BBl 2005 173 S. 228). Aus diesen ergibt sich unter anderem, dass einer Verfügung nach Eintritt der formellen Rechtskraft grundsätzlich selbst dann Rechtsbeständigkeit zukommt, wenn sie fehlerhaft ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1090). Formell rechtskräftige Verfügungen können nurmehr unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben oder zum Nachteil des Adressaten abgeändert werden. Es liegt nicht im freien Ermessen der Behörden, ob sie einen Entscheid widerrufen wollen (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.2). Ein Widerruf oder eine Wiedererwägung kommt insbesondere bei veränderten tatsächlichen Verhältnissen infrage (vgl. Art. 26 Abs. 2 und Art. 27 Abs. 1 lit. c VRPV). Eine andere rechtliche Würdigung eines unveränderten Sachverhalts und damit eine bloss ursprünglich falsche Rechtsanwendung können hingegen begriffsnotwendig nicht unter einen Tatbestand subsumiert werden, welcher «Tatsachen» für eine andere Beurteilung als massgeblich bezeichnet (vgl. für

diese Fälle den Widerrufsgrund von Art. 27 Abs. 1 lit. b VRPV, nachfolgend E. 5.3). Die Bestimmung von Art. 22 Abs. 1 lit. b GG, welche nachträglich bekannt gewordene Tatsachen für den Entzug der Berufsausübungsbewilligung als Tatbestandsvoraussetzung nennt, zielt somit nach ihrem Sinn und Zweck auf Tatsachen ab, die nachträglich aufgetaucht sind und die im früheren Verfahren trotz Anwendung gebührender Sorgfalt nicht geltend gemacht werden konnten (vgl. zum insoweit vergleichbaren Wiederaufnahmegrund im bernischen Verwaltungsverfahren: Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 3. Aufl., Bern 2021, S. 137 f.). Dagegen sind nicht Tatsachen gemeint, die tatsächlich Eingang in das frühere Verfahren gefunden haben, mithin im früheren Verfahren objektiv erkennbar waren, subjektiv aber nicht bzw. erst nachträglich erkannt wurden. Damit kann der vorliegende Bewilligungswiderruf nicht auf Art. 22 Abs. 1 lit. b GG gestützt werden, da der Sachverhalt zum Zeitpunkt des Widerrufs für die hier wesentliche Frage des Nachweises der fachlichen Anforderungen der Gleiche war, wie er im Verfahren zur Erteilung der Bewilligung eingebracht wurde (vgl. E. 4.1 und 4.2.1 hievov). Insofern korrekterweise sprechen die GSUD und die Vorinstanz denn auch von Bewilligungs«widerruf» und nicht Bewilligungs«entzug».

5.

5.1 Der Widerruf einer formell rechtskräftigen Verfügung steht nicht im freien Ermessen der Behörde (vgl. E. 4.2.2 hievov). Insbesondere darf die Behörde eine bereits entschiedene Sache nicht prüfen, als ob sie mit der Sache erstmals befasst wäre. Der Widerruf ist vielmehr ein Spezialfall des Vertrauensschutzes. Grundlage des Vertrauens ist die Verfügung, also eine qualifizierte Vertrauensgrundlage, deren Schutz gewissermassen einen «Selbstwert» hat, weshalb der Private, der darauf vertraut, auch nicht zwingend Dispositionen getroffen haben muss, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden können (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1228). Der Widerruf einer Verfügung beurteilt sich in erster Linie nach ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift. Liegt keine gesetzliche Regelung vor, so muss die Widerrufbarkeit aufgrund allgemeiner Kriterien beurteilt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1227 mit Hinweis auf BGE 143 II 1 E. 4.1; vgl. auch BGer 2C_1004/2022 vom 18.10.2023 E. 4.1).

5.2 Der Widerruf einer Verfügung ist im kantonalen Verwaltungsverfahren ausdrücklich geregelt. Gemäss Art. 27 Abs. 1 VRPV kann die Behörde eine Verfügung, die sie getroffen hat, jederzeit ändern oder widerrufen, wenn ein Beteiligter sie durch eine strafbare Handlung erwirkt hat (lit. a); wenn überwiegende öffentliche Interessen es erfordern (lit. b), oder wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Vorbehalten bleiben Verfügungen, die gemäss ausdrücklicher Vorschrift oder nach der Natur der Sache nicht geändert oder widerrufen werden können (lit. c). Vorliegend fallen eine Erwirkung durch eine strafbare Handlung sowie eine wesentliche Änderung der Verhältnisse als

Widerrufsgründe ausser Betracht (vgl. E. 4.1 ff. hievor). Als Widerrufsgrund verbleibt ein allfälliges überwiegendes öffentliches Interesse.

5.3

5.3.1 Art. 27 Abs. 1 lit. b VRPV sieht vor, dass eine Verfügung widerrufen werden kann, wenn überwiegende öffentliche Interessen es erfordern. Erforderlich ist eine Interessenabwägung. Es ist zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz andererseits abzuwägen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1227). Unter diesem Widerrufsgrund ist insbesondere die falsche rechtliche Würdigung eines unverändert gebliebenen Sachverhalts zu prüfen (vgl. E. 4.2.2 hievor).

5.3.2 Der in Art. 9 Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Lehre und Rechtsprechung haben allgemeine Kriterien entwickelt, nach denen der Vertrauensschutz zu beurteilen hat. Vorausgesetzt ist demnach, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1). Da sich der Widerruf in erster Linie nach ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift richtet (vgl. E. 5.1 in fine hievor) und vorliegend die gesetzliche Grundlage den Widerruf – abgesehen von den hier nicht einschlägigen Widerrufsgründen gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. a und c VRPV – einzig vom Erfordernis eines überwiegenden öffentlichen Interesses bzw. einer Interessenabwägung abhängig macht, sind die zum Vertrauensschutz entwickelten allgemeinen Kriterien nicht direkt einschlägig; sie sind aber immerhin bei der Interessenabwägung miteinzubeziehen, sodass etwa Dispositionen des Privaten einen Einfluss auf die Interessenabwägung zu seinen Gunsten haben (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1228).

5.4 Die Beschwerdeführerin führt in der Beschwerde aus, sie verfüge mittlerweile über eine Erstbewilligung des Kantons Bern, die gestützt auf das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz [BGBM, SR 943.02]) im Kanton Uri anerkannt werden müsste. Da die diesbezüglichen Umstände bei der Interessenabwägung von Bedeutung sind, ist auf die binnenmarktrechtlichen Grundlagen einzugehen.

5.4.1 Das BGBM gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben (Art. 1 Abs. 1 BGBM). Als Erwerbstätigkeit gilt jede nicht hoheitliche, auf Erwerb gerichtete Tätigkeit (Art. 1 Abs. 3 BGBM). Jede Person hat das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der

betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist (Art. 2 Abs. 1 BGBM). Jede Person, die eine Erwerbstätigkeit rechtmässig ausübt, hat das Recht, sich zwecks Ausübung dieser Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz niederzulassen und diese Tätigkeit unter Vorbehalt von Artikel 3 nach den Vorschriften des Ortes der Erstiniederlassung auszuüben (Art. 2 Abs. 4 BGBM). Bei der Anwendung dieser Grundsätze gelten die kantonal beziehungsweise kommunalen Marktzugangsordnungen als gleichwertig (Art. 2 Abs. 5 BGBM). Die Gleichwertigkeitsvermutung kantonaler und kommunaler Marktzugangsordnungen bildet die ideelle Grundlage des Herkunftsortsprinzips. Sie ist insbesondere mit Blick auf allfällige Marktzugangsbeschränkungen durch die Behörde des Bestimmungsortes nach Massgabe von Art. 3 Abs. 1 BGBM bedeutsam. Beschränkungen fallen von vornherein ausser Betracht, wenn gleichwertige Marktzugangsordnungen vorliegen, was sich aus einem Vergleich der beidseitig geltenden, generell-abstrakten Marktzugangsregeln sowie der darauf gründenden Praxis ergibt, unter Berücksichtigung der zu schützenden öffentlichen Interessen. Die Anforderungen an den Nachweis der fehlenden Gleichwertigkeit und damit für eine Widerlegung der Gleichwertigkeitsvermutung werden hoch angesetzt (zum Ganzen: Oesch/Renfer, Wettbewerbsrecht II Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2021, Rz. 4 zu Art. 2 BGBM). Da die Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen vermutet wird, ist ein Nachweis der Ungleichwertigkeit durch die Behörde des Bestimmungsorts zu erbringen (Oesch/Renfer, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 2 BGBM; BGer 2C_57/2011 vom 03.05.2011 E. 3.3). Ist von der Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen auszugehen, besteht kein Raum mehr für eine Auflage oder Bedingung gemäss Art. 3 Abs. 1 BGBM (BGE 135 II 12 E. 2.2 ff.).

5.4.2 Die fachlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung zur selbstständigen Ausübung des Podologenberufs sind kantonal unterschiedlich geregelt. Während zahlreiche Kantone als fachliche Voraussetzung einen Abschluss auf Stufe Höhere Fachschule (Diplom HF) fordern (etwa Basel-Landschaft [§ 29 basellandschaftliche Verordnung über die Berufe im Gesundheitswesen, SGS 914.12], Aargau [§ 23 aargauische Verordnung über die Berufe, Organisationen und Betriebe im Gesundheitswesen, VBOB, SAR 311.121] etc.), reicht in anderen Kantonen (zum Beispiel Graubünden [Art. 15 Abs. 1 lit. a Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden, BR 500.000], Schaffhausen [§ 13 Ziff. 4 lit. b schaffhausische Verordnung zum Gesundheitsgesetz, GesV, SHR 810.102] etc.) das eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ) aus (vgl. auch die aktenkundige Übersicht «Kantonale Bewilligungsvoraussetzungen im Berufsfeld der Podologie» des Schweizerischen Podologen-Verbands SPV vom Januar 2022). Im Kanton Bern sehen Art. 44 der kantonalen Verordnung über die beruflichen Tätigkeiten im Gesundheitswesen (BSG 811.111) sowie die kantonale Praxis ebenfalls vor, dass ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) ausreicht (vgl. die Informationen auf der Website der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion [GSI] des Kantons Bern, <https://www.gsi.be.ch/de/start/dienstleistungen/berufe/berufsbewilligungen/podologin-und->

[podologe.html](#) zuletzt besucht: 13.11.2023). Daran wurde anlässlich der Revision des Bernischen Gesundheitsgesetzes vom 2. Dezember 2021 trotz im Vernehmlassungsverfahren eingebrachten Einwands des Schweizerischen Podologen-Verbands (SPV) festgehalten (vgl. Bernische Amtliche Sammlung [BAG] 22-073; Stellungnahme SPV zur Revision des bernischen Gesundheitsgesetzes vom 09.12.2020, S. 3 f., https://www.podologie.swiss/wp-content/uploads/2020/12/201118sl_d_04_stn_gesg_be_spv.pdf zuletzt besucht: 13.11.2023). In anderen Kantonen wird zwischen der Behandlung von Risikopatientinnen und -patienten und Nicht-Risikopatientinnen und -patienten unterschieden. Im Kanton Luzern beispielsweise ist die Behandlung von Risikopatientinnen und -patienten den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern vorbehalten, welche über ein Diplom HF, ein vom SPV anerkanntes Diplom oder einen vom Schweizerischen Roten Kreuz als gleichwertig anerkannten ausländischen Fähigkeitsausweis verfügen (§ 41 Abs. 4 i.V.m. § 40 Abs. 1 lit. b luzernische Gesundheitsberufeverordnung [GbV, SRL 806]). Im Kanton Uri gilt seit dem 1. Januar 2023 eine vergleichbare Regelung (vgl. E. 3.2.1 hievore).

5.4.3 Zwischen dem Schweizerischen Podologen-Verband (SPV) und dem Podologie EFZ Verein Schweiz besteht eine Kontroverse darüber, inwieweit die ehemals vom SPV verliehenen Diplome (letzte Abschlüsse 2007) gleichwertig zum heutigen EFZ sind (s. die aktenkundige Gegenstellungnahme des Podologie Vereins EFZ vom 20.08.2021). Im Kanton Uri sind die ehemals erworbenen SPV-Diplome den HF-Diplomen (wie z.B. in Luzern und einigen anderen Kantonen auch) berufsbewilligungsrechtlich gleichgestellt (vgl. E. 3.2.1 hievore). In der Argumentationslinie des Podologie EFZ Vereins Schweiz müsste dies aufgrund der Gleichwertigkeit des EFZ mit den ehemaligen SPV-Diplomen auch für das EFZ gelten.

6.

6.1

6.1.1 Das Gericht befasste sich im Rahmen der Erteilung der aufschiebenden Wirkung für die Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren bereits mit der vorliegenden Angelegenheit (vgl. Bst. B hievore). Im Urteil OG V 22 33 vom 11. November 2022 führte das Gericht aus (E. 2.3), die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) habe in ihrer vorinstanzlich eingereichten Stellungnahme vom 9. September 2022 (*zur damals strittigen Frage der Erteilung der aufschiebenden Wirkung, Anm. des Gerichts*) ausgeführt, dass Podologinnen und Podologen EFZ gemäss eidgenössischem Bildungsplan durch ihre Ausbildung nicht befähigt würden, Risikopatientinnen und -patienten selbstständig und unter eigener fachlicher Aufsicht zu behandeln. Entsprechend berge jede weitere Behandlung einer Risikopatientin oder eines Risikopatienten das Risiko, dass mangels der erforderlichen Ausbildung ein Fehler passiere, der einen Gesundheitsschaden zur Folge hätte. Aus dem Umstand, dass bisher glücklicherweise keine fehlerhaften Behandlungen bekannt geworden seien, könne nicht geschlossen werden,

die öffentlichen gesundheitspolizeilichen Interessen seien durch ein weiteres Dulden der Situation nicht akut bedroht. Das öffentliche Interesse an einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung und am Schutz der Patientinnen und Patienten wiege schwer. Die Vertreter des hiesigen Alters- und Pflegeheims (*in welchem die Beschwerdeführerin nach Erteilung der Berufsausübungsbewilligung podologische Dienstleistungen erbracht hatte, Anm. des Gerichts*), welche die professionelle Arbeit der Beschwerdeführerin bestätigt hätten, seien keine Fachexperten für Podologie und würden letztlich die Qualität der podologischen Arbeit der Beschwerdeführerin nicht fundiert zu beurteilen vermögen.

6.1.2 Das Gericht erwog dazu im Rahmen der Interessenabwägung zur Erteilung der aufschiebenden Wirkung (E. 5.3), die GSUD habe in ihrer Widerrufsverfügung vom 31. August 2022 ausgeführt, dass im Kanton Uri aktuell nebst der Beschwerdeführerin sechs Personen über eine Berufsausübungsbewilligung als Podologin/Podologe verfügen würden. Alle würden unter eine der folgenden Kategorien fallen: Die Bewilligungsvoraussetzungen seien vollumfänglich erfüllt; die Berufsausübungsbewilligung sei unter altem Recht erteilt worden; Die Berufsausübungsbewilligung sei gestützt auf das BGBM erteilt worden. In der Besprechung vom 4. August 2022 zwischen der Beschwerdeführerin und Vertretern der GSUD sei von Seiten der GSUD ausgeführt worden, Podologinnen und Podologen im Kanton Uri, die mit einer EFZ-Ausbildung tätig sein dürften, hätten die Berufsausübungsbewilligung entweder altrechtlich bekommen oder nach Binnenmarktgesetz. Aus diesen Äusserungen der GSUD müsse im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes geschlossen werden, dass im Kanton Uri erstens aktuell tatsächlich Podologinnen und Podologen selbstständig tätig seien, welche «nur» über ein EFZ verfügen würden, und der Kanton Uri zweitens Bewilligungen an Bewerber erteilt habe, welche zwar nicht über ein Zusatzdiplom zum EFZ verfügen würden, jedoch über eine Bewilligung aus einem anderen Kanton und deshalb im Kanton Uri ebenfalls eine Bewilligung erhalten hätten (Bewilligungen gestützt auf das BGBM). Damit sei davon auszugehen, dass die GSUD auch Marktzugangsordnungen von Kantonen als gleichwertig erachte, die tiefere fachliche Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber einer Berufsausübungsbewilligung als selbstständige Podologin/selbstständiger Podologe stellen würden. Im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes sei auch weder geltend gemacht noch für das Gericht ersichtlich, inwiefern die Vermutung der Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen zu widerlegen wäre.

6.1.3 Im Weiteren erwog das Gericht (E. 6), es sei im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes davon auszugehen, dass im Kanton Uri gegenwärtig tatsächlich Podologinnen und Podologen selbstständig tätig seien, die «nur» über ein EFZ in Podologie verfügen würden und es sei ausserdem davon auszugehen, dass schon morgen weitere Personen, die «nur» über ein EFZ in Podologie verfügen würden, gestützt auf das Binnenmarktgesetz eine Berufsausübungsbewilligung im Kanton Uri erhalten könnten. Damit lasse sich die Annahme, die öffentliche Gesundheit sei durch die einstweilige Tätigkeit der

Beschwerdeführerin während des Beschwerdeverfahrens unmittelbar und dringlich gefährdet, nicht aufrechterhalten. Dafür spreche auch, dass die Beschwerdeführerin als Inhaberin eines EFZ in Podologie auch nach Entdeckung des Widerrufsgrundes seit Monaten podologische Dienstleistungen an Risikopatientinnen und -patienten erbracht und ihre Tätigkeiten oder ihr sonstiges Verhalten zu keinerlei Beanstandungen geführt habe. Das Verhalten der betroffenen Person sei in die Beurteilung miteinzubeziehen. Es sei zwar mit der GSUD und der Vorinstanz davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit hohes Gewicht habe. Im vorliegenden Fall erscheine dieses Interesse aber nicht unmittelbar und dringlich gefährdet, wenn die Beschwerdeführerin während des hängigen Beschwerdeverfahrens ihre Tätigkeit einstweilen uneingeschränkt weiterführe, zumal sowohl in der Fachwelt als auch in den Kantonen nicht unumstritten zu sein scheine, inwieweit Inhaber eines EFZ nicht selbstständig auch Risikopatienten sollten behandeln können. In einer Gesamtbetrachtung überwiege das private Interesse an der Weiterführung der bisherigen Tätigkeit, weshalb der Beschwerde gegen die Widerrufsverfügung die aufschiebende Wirkung wiederzuerteilen sei.

6.2 In der im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache eingereichten Stellungnahme vom 28. Oktober 2022 führte die GSUD aus (S. 5 Ziff. 5.5 f.), es stehe fest, dass die Beschwerdeführerin nach dem geltenden Bildungsplan nicht befähigt sei, Risikopatientinnen und -patienten selbstständig und unter eigener fachlicher Verantwortung zu behandeln. Im Falle einer Berufsausübungsbewilligung gehe es um das gewichtige öffentliche Interesse an einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung und um den Schutz von Patientinnen und Patienten. Diese Interessen seien es, die einen Verzicht auf den Widerruf der Berufsausübungsbewilligung als geradezu unverantwortlich erscheinen lassen würden. Auch der Fachkräftemangel könne nicht dazu führen, dass auf gesetzlich geforderte Qualifikationen verzichtet werden könne. Die Absolvierung von Weiterbildungen und langjährige Erfahrung würden nicht ausreichen, um das Niveau HF zu erreichen und seien somit nicht relevant für die Beurteilung des Widerrufs der Berufsausübungsbewilligung.

7.

7.1 Das in die Interessenabwägung einzubeziehende Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts (vgl. E. 5.3 hievor) ist im vorliegenden Fall mit dem öffentlichen Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit verbunden. In der Argumentationslinie der GSUD wäre durch die gesetzlich als Bewilligungsvoraussetzung an sich vorgesehene, bei der Beschwerdeführerin aber fehlende fachliche Voraussetzung eines HF-Diploms resp. eines (altrechtlichen) SPV-Diploms das öffentliche Interesse an einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung gefährdet, wenn der Beschwerdeführerin die erteilte Berufsausübungsbewilligung belassen würde.

7.2 Der GSUD und der Vorinstanz ist darin zuzustimmen, dass dem öffentlichen Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit und am Schutz der Patientinnen und Patienten ein hohes Gewicht

zukommt. Gleichwohl ist in Erinnerung zu rufen, dass es vorliegend nicht um die erstmalige Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung im Kanton Uri geht und auf die Beschwerdeführerin die gesetzlichen Voraussetzungen nicht angewendet werden können, wie wenn ihr zuvor nie eine Berufsausübungsbewilligung rechtskräftig erteilt worden wäre (vgl. E. 5.1 hievor). Vielmehr ist in der Interessenabwägung die geltend gemachte Gefährdung des öffentlichen Interesses am Schutz der öffentlichen Gesundheit zu prüfen und zu gewichten und gegenüber dem ebenfalls nicht unerheblichen privaten Interesse am Bestand der rechtskräftig an die Beschwerdeführerin erteilten unbefristeten Berufsausübungsbewilligung abzuwägen. Dabei sind die gesamten Umstände des konkreten Falls zu berücksichtigen.

7.3

7.3.1 Gestützt auf die Aussagen der GSUD (vgl. E. 6.1.2 hievor) und nach Konsultation des öffentlich zugänglichen Nationalen Registers der Gesundheitsberufe (NAREG, <https://www.nareg.ch/>) ergibt sich, dass im Kanton Uri aktuell keine Podologinnen und Podologen zur selbstständigen Berufsausübung zugelassen sind, welche über ein HF-Diplom verfügen. Vier Personen verfügen gemäss NAREG über einen «Fähigkeitsausweis». Aufgrund des Alters der ausgestellten Fähigkeitsausweise ist davon auszugehen, dass es sich hierbei wohl um altrechtliche SPV-Diplome handelt, welche gemäss gesetzlicher Vorschrift zur selbstständigen Berufsausübung ausreichen. Eine Person verfügt – gleich wie die Beschwerdeführerin – über ein Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (vgl. den aktenkundig gemachten NAREG-Auszug, OG-act. 5.4). Bei dieser Person ist ausserdem verzeichnet, dass sie auch eine Berufsausübungsbewilligung aus dem Kanton Nidwalden hatte. Dieser Kanton setzt heute für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung ein HF-Diplom voraus (vgl. § 16 Abs. 1 nidwaldnische Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesetz [Gesundheitsverordnung, GesV, NG 711.11]). Hatte vor der Änderung vom 28. Juni 2016 der kantonalen Gesundheitsverordnung aber offenbar tiefere fachliche Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber für eine Berufsausübungsbewilligung vorgesehen. Denn in einer Übergangszeit von fünf Jahren nach der Änderung erhielten auch Podologinnen und Podologen, die mit einem Fähigkeitszeugnis abgeschlossen und diesen Beruf nach dem Abschluss der Ausbildung während mindestens zwei Jahren unter fachlicher Aufsicht ausgeübt hatten, auf Gesuch hin eine Berufsausübungsbewilligung des Kantons Nidwalden (vgl. § 48a Abs. 1 GesV). Aus der Aussage der GSUD, Podologinnen und Podologen im Kanton Uri, die mit einer EFZ-Ausbildung tätig sein dürften, hätten die Berufsausübungsbewilligung entweder altrechtlich bekommen oder nach Binnenmarktgesetz (vgl. E. 6.1.2 hievor), ist zu schliessen, dass vermutlich die Person aus dem Kanton Nidwalden die Berufsausübungsbewilligung des Kantons Uri gestützt auf das BGBM erhielt, denn die fachlichen Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber für eine Berufsausübungsbewilligung im Kanton Uri im Fachbereich Podologie waren zum Zeitpunkt der Erteilung der Urner Berufsausübungsbewilligung (gemäss NAREG am 10.02.2015) höher als jene im Kanton Nidwalden (vgl. Art. 19 lit. b Gesundheitsreglement

in der im Jahr 2015 gleichlautenden Fassung wie bis 31.12.2022, vgl. E. 3.2.1 hievor). Dies bedeutet jedoch nichts anderes, als dass die GSUD die damalige Marktzugangsordnung in Nidwalden, welche das EFZ (ergänzt durch eine praktische Erfahrung) für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung genügen liess, binnenmarktrechtlich als gleichwertig erachtete. Es ist somit davon auszugehen, dass die GSUD bisher – gemäss der gesetzlich vorgesehenen Vermutung (vgl. E. 5.4.1 hievor) – von der Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen im Fachbereich der Podologie ausging. Für eine gegenteilige Praxis der GSUD, wonach im Fachbereich der Podologie weniger strenge Marktzugangsordnungen anderer Kantone als nicht gleichwertig erachtet worden wären, bestehen denn auch keinerlei Anhaltspunkte.

7.3.2 In gewissem Widerspruch zur bisherigen Praxis der GSUD lässt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung an das Gericht vom 10. Juli 2023 anklingen, dass die «Möglichkeit» bestehe, eine Berufsausübungsbewilligung mittels Auflagen und Bedingungen einzuschränken, womit eine Ungleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen jener Kantone, die ein EFZ für die Berufsausübungsbewilligung genügen lassen, gegenüber der strengeren Marktzugangsordnung des Kantons Uri in den Raum gestellt wird, ohne aber konkret geltend zu machen oder überzeugende Gründe anzuführen, weshalb sich eine Aberkennung der Gleichwertigkeit aufdrängen müsste. Denn die Aberkennung der Gleichwertigkeit wäre die Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit von Auflagen und Bedingungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 BGBM. Beschränkungen fallen demgegenüber von vornherein ausser Betracht, wenn gleichwertige Marktzugangsordnungen vorliegen (vgl. E. 5.4.1 hievor). Die Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen wiederum wird vermutet und kann nur mit triftigen Gründen, deren Vorliegen durch die Behörden des Bestimmungsorts (vorliegend des Kantons Uri) nachzuweisen wären, widerlegt werden. Solche triftigen Gründe vermag die Vorinstanz keine darzulegen, wobei präzisierend festzuhalten ist, dass die Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen hier auch nicht eigentlicher Streitgegenstand bilden kann. Namentlich hat die GSUD mit ihrer dem vorliegenden Beschwerdeverfahren zugrundeliegenden Widerrufsverfügung nicht nach vorgängiger Prüfung und Verneinung der Gleichwertigkeit eine Erstbewilligung mit Auflagen und Bedingungen erteilt, deren Zulässigkeit in der Folge bestritten worden wäre. Vielmehr wurde eine unbefristet, originär nach ernerischem Gesundheitsrecht (und nicht gestützt auf das BGBM) erteilte Berufsausübungsbewilligung widerrufen, wobei die Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen nie einer eingehenden Prüfung unterzogen und der Nachweis der Ungleichwertigkeit erbracht worden wäre. Es ist nicht am Gericht, die Frage der Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen sozusagen erstinstanzlich verbindlich zu entscheiden, wenn weder die GSUD noch die Vorinstanz diese Frage bisher nicht entschieden haben und dazu noch – was die GSUD betrifft – bisher eine Praxis der Anerkennung der Gleichwertigkeit verfolgt wurde. Dass im Übrigen gewisse Unterschiede in den Marktzugangsordnungen bestehen, bedeutet für sich alleine noch nicht, dass von einer Ungleichwertigkeit auszugehen wäre (vgl. BGE 135 II 12 E. 2.5). Es bestehen angesichts der

Fachkontroverse (vgl. E. 5.4.3 hievor) zumindest Anhaltspunkte, dass die Inhaberinnen und Inhaber eines EFZ in Podologie über vergleichbare Fähigkeiten wie die Inhaberinnen und Inhaber früherer SPV-Diplome verfügen. SPV-Diplome wiederum sind im Kanton Uri gesetzlich den HF-Diplomen gleichgestellt (vgl. E. 3.2.1 hievor). Es ist somit nicht ersichtlich, dass und weshalb es für die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes im Kanton Uri im Fachbereich Podologie «unerlässlich» (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b BGBM) wäre bzw. sein müsste, für Inhaberinnen und Inhaber einer Berufsausübungsbewilligung eines anderen Kantons Auflagen und Bedingungen vorzusehen, zumal – soweit ersichtlich – alle Kantone zumindest ein EFZ als Bewilligungsvoraussetzung vorsehen und nicht etwa einzelne Kantone überhaupt keine oder völlig unzureichende fachliche Voraussetzungen fordern. Damit ist für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens und solange die Gleichwertigkeit nicht konkret und eingehend geprüft wurde und die Ungleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen nachgewiesen ist von der Vermutung der Gleichwertigkeit auszugehen.

7.3.3 Im vorliegenden Fall verfügt die Beschwerdeführerin seit dem 10. November 2022 über eine Berufsausübungsbewilligung des Kantons Bern. Die Beschwerdeführerin ist damit im Kanton Bern gestützt auf bernisches Gesundheitsrecht zur uneingeschränkten selbstständigen Berufsausübung als Podologin zugelassen (vgl. aktenkundige bernische Berufsausübungsbewilligung vom 10.11.2022). Unter diesen Umständen und gestützt auf die binnenmarktrechtliche Vermutung der Gleichwertigkeit der Marktzugangsordnung des Kantons Bern (vgl. E. 7.3.2 hievor), müsste die bernische Berufsausübungsbewilligung im Kanton Uri anerkannt werden. Die Auffassung der Vorinstanz, dass das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit und am Schutz der Patientinnen und Patienten im Kanton Uri hier das (ebenfalls nicht unerhebliche) private Interesse der Beschwerdeführerin am Vertrauen auf die erteilte Berufsausübungsbewilligung überwiege und deshalb der Widerruf der Berufsausübungsbewilligung gerechtfertigt sei, kann kaum aufrechterhalten bleiben. Dazu kommt, dass das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht das einzige im vorliegenden Fall denkbare öffentliche Interesse ist, welches es zu berücksichtigen gilt. Am freien Marktzugang besteht unter dem Gesichtspunkt der Erleichterung der beruflichen Mobilität innerhalb der Schweiz und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft – gerade in Zeiten des Fachkräftemangels – ebenfalls ein öffentliches Interesse (vgl. BGE 135 II 12 E. 2.1). Die binnenmarktrechtlichen Überlegungen sprechen somit gegen die Auffassung der Vorinstanz, es liege ein überwiegendes öffentliches Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit vor, das den Widerruf der rechtskräftig erteilten Berufsausübungsbewilligung rechtfertigen würde.

7.4 Miteinzubeziehen in die Interessenabwägung sind auch die zum Vertrauensschutz entwickelten allgemeinen Kriterien (vgl. E. 5.3 hievor). Hier kann insbesondere bedeutsam sein, ob gestützt auf die betreffende Vertrauensgrundlage Dispositionen getroffen wurden, die nicht mehr leicht rückgängig

gemacht werden können, und ob bei objektiver Betrachtung berechtigterweise auf die Grundlage vertraut werden durfte.

7.4.1 Dass die Beschwerdeführerin gestützt auf die rechtskräftig erteilte Berufsausübungsbewilligung des Kantons Uri Dispositionen getroffen hat, ist an sich nicht bestritten. Sie ist im Kanton Uri zur Erbringung von podologischen Dienstleistungen einen Vertrag mit einem Alters- und Pflegeheim eingegangen, was notwendigerweise gewisse Dispositionen mit sich bringt. Die Vorinstanz relativiert diese Dispositionen zwar im angefochtenen Beschluss, kommt aber ebenfalls zum Schluss, dass der Anteil der durch die Beschwerdeführerin im Kanton Uri erbrachten podologischen Dienstleistungen immerhin einem 20-Prozent-Pensum entspricht und sie bei Vertragskündigung wegen Dahinfallens ihrer Berufsausübungsbewilligung in gewissem Masse einen Schaden erleiden würde, wobei hier, nebst den von der Vorinstanz berücksichtigten Aspekten, auch in Betracht zu ziehen ist, dass entgangener Gewinn (hier in Form eines Verlusts der Dienstleistungserlöse nach Beendigung des Vertrags mit dem Alters- und Pflegeheim) auch einen Schaden bedeuten kann (vgl. BGer 4A_113/2017 vom 06.09.2017 E. 4.3.2 mit Hinweisen). Wenn auch die Dispositionen trotzdem insgesamt nicht sehr gross erscheinen mögen, kann andererseits doch nicht gesagt werden, sie seien bei der Interessenabwägung von bloss marginaler Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Frage der getroffenen Dispositionen hier nur indirekt eine Rolle spielt (vgl. E. 5.1 und 5.3.2 hievor) und angesichts der binnenmarktrechtlichen Gründe (vgl. E. 7.3 hievor) nicht im Vordergrund steht.

7.4.2 Zur Frage, ob die Beschwerdeführerin berechtigterweise auf die erteilte Berufsausübungsbewilligung vertrauen durfte, erwog die Vorinstanz, es dürfe von Gesundheitsfachpersonen, die um eine Berufsausübungsbewilligung ersuchen, erwartet werden, dass sie sich vorab zumindest in den Grundzügen erkundigen, welchen Voraussetzungen die Bewilligungserteilung unterliegt. Aus dem Gesuchsformular habe zudem abgeleitet werden müssen, dass zum EFZ zusätzlich ein weitergehendes Diplom erforderlich gewesen wäre. Wenn die GSUD gleichwohl und vorbehaltlos eine Berufsausübungsbewilligung erteilt habe, hätte dies die Beschwerdeführerin zur Rückfrage veranlassen müssen. Der Vorinstanz kann nicht gefolgt werden. Es ist in erster Linie an den Gesundheitsbehörden, die eingereichten Gesuche zu prüfen und das Recht korrekt anzuwenden, zumal wenn – wie vorliegend – keine täuschenden oder unvollständigen Angaben gemacht oder gefälschte oder unvollständige Unterlagen eingereicht wurden. Aus dem Gesuchsformular musste sich ferner keineswegs ergeben, dass für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung als Podologin zusätzlich zum EFZ auch ein weitergehendes Diplom notwendig war. Zwar wurde im aktenkundigen Formular danach gefragt, ob man neben dem EFZ «zusätzlich» im Besitz eines weitergehenden Diploms sei. Was die Auswirkungen resp. die rechtlichen Konsequenzen der jeweils angekreuzten Antwortvarianten waren, namentlich ob ein EFZ alleine oder nur eine Kombination von EFZ und weitergehenden Diplomen zu einer Berufsausübungs-

bewilligung im Kanton Uri qualifiziert, ging aus dem Formular nicht hervor. Dies im Unterschied zum heutigen Formular, in welchem aufgezeigt wird, über welche Qualifikationen ein Bewerber oder eine Bewerberin verfügen muss, um eine Berufsausübungsbewilligung (allenfalls teilweise) zu erhalten (vgl. Amt für Gesundheit Uri, Formular «Bewilligungsgesuch für Gesundheitsfachpersonen» Ziff. 5.2.6 https://www.ur.ch/docn/336047/Bewilligungsgesuch_nicht_universitar.pdf zuletzt besucht: 21.11.2023; aktenkundig gemacht unter OG-act. 5.5). Auch kann der Beschwerdeführerin nicht vorgehalten werden, sie hätte sich nicht zumindest in den Grundzügen über die Bewilligungsvoraussetzungen informiert. Zwar trifft zu, dass von Gesundheitsfachpersonen ein gewisses Mass an Kenntnissen der Zulassungsvoraussetzungen erwartet werden kann. Angesichts der Fachkontroverse darüber, ob ein EFZ mit den altrechtlichen SPV-Diplomen (welche als Zulassungsvoraussetzung genügen) gleichwertig ist (vgl. E. 5.4.3 hievor), sowie angesichts der unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen in den Kantonen kann der Massstab für die Kenntnisse allerdings nicht allzu hoch angesetzt werden, zumal es – wie erwähnt – in erster Linie Sache der zuständigen kantonalen Gesundheitsbehörden ist, die Sachlage zu prüfen und das Recht, das sie selber besser kennen als die Bewerber und die Bewerberinnen, korrekt anzuwenden. Hinzu kommt in der vorliegenden Fallkonstellation, dass die kantonale Gesundheitsbehörde bisher offenbar von der Vermutung der Gleichwertigkeit der kantonalen Marktzugangsordnungen ausgegangen ist (vgl. E. 7.3.1 ff. hievor). Insofern fiel nicht völlig ausser Betracht, sondern bestand vielmehr eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass im Kanton Uri auch Inhaberinnen und Inhaber «bloss» eines EFZ– trotz an sich strengeren gesetzlichen Voraussetzungen – Berufsausübungsbewilligungen im Fachbereich Podologie erlangen können; dies gestützt auf das Binnenmarktrecht, dessen Kenntnis, Berücksichtigung und Anwendung (insbesondere mit Blick auf die Gleichwertigkeit resp. den Nachweis der Ungleichwertigkeit der Marktzugangsordnungen) vorliegend klar nicht von der Beschwerdeführerin erwartet werden konnte.

7.4.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Ausführungen der Vorinstanz zu den allgemeinen Kriterien des Vertrauensschutzes, welche vor allem darauf abzielen, das private Interesse der Beschwerdeführerin am Bestand ihrer Berufsausübungsbewilligung zu relativieren, nicht überzeugen. Bleibt es somit beim nicht unerheblichen privaten Interesse der Beschwerdeführerin am Bestand ihrer Berufsausübungsbewilligung (vgl. E. 5.1 hievor) und ist gleichzeitig die Gefährdung des öffentlichen Interesses am Schutz der öffentlichen Gesundheit aus den erwähnten Gründen zu relativieren (vgl. E. 7.3 hievor), spricht die Berücksichtigung der zum Vertrauensschutz entwickelten allgemeinen Kriterien vorliegend nicht für ein überwiegendes öffentliches Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit, welches den Widerruf der rechtskräftigen Berufsausübungsbewilligung rechtfertigen könnte.

7.5 Schliesslich kann das bisherige Verhalten der betroffenen Personen bei der Interessenabwägung eine Rolle spielen (zum Beispiel Missachten von Ermahnungen und Auflagen; vgl. Daum/Rechsteiner, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 2020, N 24 zu Art. 68).

7.5.1 Aus den Akten ist ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin einen Vertrag mit einem hiesigen Alters- und Pflegeheim zur Erbringung von podologischen Dienstleistungen eingegangen ist. Vertragsbeginn war am 1. Februar 2022. Die Beschwerdeführerin verpflichtete sich darin zu Arbeitseinsätzen je nach Bedarf, ca. einen Tag pro Woche. Aktenkundig ist ausserdem, dass das Alters- und Pflegeheim gemäss Stellungnahme vom 21. Juni 2022 mit der Arbeit der Beschwerdeführerin sehr zufrieden war und deren professionelle Arbeit sehr geschätzt hat. Auch anlässlich der Besprechung vom 4. August 2022 zwischen der Beschwerdeführerin und Vertretern der GSUD (vgl. E. 6.1.2 hievor) und somit rund zweieinhalb Monate nach Entdeckung des von der GSUD namhaft gemachten Widerrufsgrundes der fehlenden fachlichen Voraussetzung im Mai 2022 (siehe Mitteilung der GSUD an die Beschwerdeführerin vom 19.05.2022) wurden keine negativen fachlichen Verhaltensweisen oder Versäumnisse der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit ihrer bisherigen Tätigkeit geltend gemacht. Ferner sind auch keine Beanstandungen aktenkundig, seit der vorinstanzlichen Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder erteilt und der Beschwerdeführerin die einstweilige uneingeschränkte Fortführung ihrer Tätigkeit als Podologin erlaubt wurde (vgl. E. 6.1.3 hievor).

7.5.2 Somit kann gesagt werden, dass das bisherige Verhalten der Beschwerdeführerin resp. ihre bisherige Tätigkeit als Podologin im Kanton Uri zu keinen Beanstandungen geführt hat. Dabei mag zutreffen, dass die Vertreter des Alters- und Pflegeheims keine Experten im Fachbereich Podologie sind und es dem Kanton Uri grundsätzlich unbenommen ist, strengere Zulassungsvoraussetzungen für die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung im Fachbereich Podologie vorzusehen und im Rahmen der erstmaligen Befassung mit einem Bewilligungsgesuch – vorbehältlich der Bestimmungen des Binnenmarktrechts – auch anzuwenden. Vorliegend geht es aber nicht um eine erstmalige Befassung der kantonalen Gesundheitsbehörden mit dem Gesuch der Beschwerdeführerin, sondern um den Widerruf einer bereits erteilten Berufsausübungsbewilligung. Hier kann im Rahmen der notwendigen Interessenabwägung nicht vom bisherigen, seit Erteilung der Bewilligung an den Tag gelegten fachlich-professionellen Verhalten der betreffenden Person abstrahiert werden. Auch können die Rückmeldungen der Vertreterinnen und Vertreter bisheriger Auftraggeber (hier des Alters- und Pflegeheims) nicht ausgeblendet werden, sind sie doch immerhin mit der täglichen Arbeit der betreffenden Person (hier der Beschwerdeführerin) und ihrem Umgang mit den Patientinnen und Patienten konfrontiert. Das bisherige fachlich-professionelle Verhalten der Beschwerdeführerin als Podologin im Kanton Uri seit Erteilung der Berufsausübungsbewilligung, welches bei der vorliegend notwendigen Interessenabwägung miteinzubeziehen ist und, wie erwähnt, zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben hat, spricht somit

gegen die Auffassung der Vorinstanz, das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit sei in relevanter Weise gefährdet, wenn der Beschwerdeführerin die Berufsausübungsbewilligung als Podologin belassen würde.

8.

Nach dem Ausgeführten sprechen sowohl die binnenmarktrechtlichen Gründe (vgl. E. 7.3 hievor) als auch die Beurteilung der allgemeinen Kriterien des Vertrauensschutzes (vgl. E. 7.4 hievor) und das fachlich-professionelle Verhalten der Beschwerdeführerin als Podologin im Kanton Uri (vgl. E. 7.5 hievor) gegen die Auffassung der Vorinstanz, es bestehe zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ein überwiegendes öffentliches Interesse am Widerruf der rechtskräftig an die Beschwerdeführerin erteilten Berufsausübungsbewilligung. Auch ansonsten ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin, welche immerhin über ein EFZ in Podologie sowie praktische Erfahrung in diesem Bereich verfügt und sich auch regelmässig weitergebildet hat, die öffentliche Gesundheit im Kanton Uri in relevanter Art und Weise gefährden würde, wenn ihr die Berufsausübungsbewilligung als Podologin belassen wird. Da somit die Interessenabwägung ergeben hat, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse am Widerruf der erteilten Berufsausübungsbewilligung besteht, fehlt es am einschlägigen Widerrufsgrund (vgl. E. 5.2 hievor). Die Beschwerdeführerin ist vielmehr in den Stand vor dem Widerruf zu versetzen und es ist ihr die Berufsausübungsbewilligung als Podologin uneingeschränkt wieder zu erteilen (vgl. zur insoweit nicht massgeblichen Rechtsänderung E. 3.2.2 hievor). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen und die GSUD anzuweisen, der Beschwerdeführerin die Berufsausübungsbewilligung als Podologin im Umfang der ursprünglichen Berufsausübungsbewilligung (somit unter Einschluss der Behandlung von Risikopatientinnen und -patienten) wiederzuerteilen.

9.

9.1 Die obsiegende Beschwerdeführerin wird nicht kostenpflichtig (Art. 34 Abs. 1 lit. b e contrario, Art. 32 VRPV). Unterliegenden Instanzen werden in der Regel keine amtlichen Kosten auferlegt (Art. 34 Abs. 3 VRPV). Die Gerichtsgebühr (inklusive Schreibgebühren) wird auf CHF 2'750.00 festgesetzt (Art. 32 Abs. 2 VRPV, Art. 27 Abs. 2 lit. a Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen vor Gerichtsbehörden [Gerichtsgebührenverordnung, GGebV, RB 2.3231] i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 Reglement über die Gebühren und Entschädigungen vor Gerichtsbehörden [Gerichtsgebührenreglement, GGebR, RB 2.3232]). Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens ist die Gerichtsgebühr zuzüglich Barauslagen (pauschal; Art. 25 Abs. 2 GGebR) der Staatskasse aufzuerlegen.

9.2 Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat Anspruch auf angemessene Parteientschädigung (Art. 37 Abs. 2 VRPV). Praxisgemäss ist die Parteientschädigung für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde in einer Angelegenheit mittlerer Komplexität in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht – wie

vorliegend – auf CHF 2'750.00 (inklusive Mehrwertsteuer) festzusetzen (Art. 32 Abs. 1 GGebR). Die Parteientschädigung geht zulasten der Vorinstanz (Art. 37 Abs. 3 VRPV).

Das Obergericht erkennt:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen. Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Uri Nr. 2023-299 vom 23. Mai 2023 wird aufgehoben und die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion des Kantons Uri wird angewiesen, der Beschwerdeführerin die Berufsausübungsbewilligung als Podologin im Kanton Uri im Umfang der ursprünglichen Berufsausübungsbewilligung vom 24. November 2021 (somit unter Einschluss der Behandlung von Risikopatientinnen und -patienten) wiederzuerteilen.

2. Die Verfahrenskosten, bestehend aus

CHF	2'750.00	Gerichtsgebühr
CHF	30.00	Barauslagen (pauschal)
<hr/>		
CHF	2'780.00	Total
<hr/> <hr/>		

werden der Staatskasse auferlegt.

3. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von CHF 2'750.00 zu entrichten.

4. Eröffnung:

- Beschwerdeführerin
- Vorinstanz
- Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion des Kantons Uri

Altdorf, 15. Dezember 2023

OBERGERICHT DES KANTONS URI

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Die Präsidentin

Der Gerichtsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Beschwerde ist innert **30 Tagen** nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, in der in Art. 42 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110]) vorgeschriebenen Weise schriftlich einzureichen. Die Beschwerdelegitimation und die zulässigen Beschwerdegründe richten sich nach den massgeblichen Bestimmungen des BGG.

Versand: