

AR GVP 37/2025, Nr. 3885

Vorsorgliche Praxisschliessung. Gesetzliche Grundlagen (E. 4). Wiederholte bewilligungswidrige Behandlungen trotz behördlicher Hinweise sowie weitere gravierende Mängel (abgelaufene Medikamente und Medizinprodukte) begründen Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der Verantwortlichen und eine ernstzunehmende abstrakte Gefährdung der Patientensicherheit. Mildere Massnahmen erscheinen aufgrund des bisherigen Verhaltens der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Geschäftsführerin nicht ausreichend. Die vorsorgliche Praxisschliessung erweist sich trotz Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit als verhältnismässig. Bestätigung der vorsorglichen Praxisschliessung (E. 4.4-4.6).

Urteil des Obergerichts, 4. Abteilung, 17.09.2025, O4V 25 21, ERV 25 47

Aus den Erwägungen:

4. Gemäss Art. 49 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (GG, bGS 811.1) bedürfen die Institutionen des Gesundheitswesens einer Betriebsbewilligung des Departements Gesundheit und Soziales. Die Bewilligung wird nach Art. 49 Abs. 2 GG erteilt, wenn die Institution über eine Leitung mit der erforderlichen Ausbildung und über qualifiziertes Personal in genügender Zahl verfügt (lit. a), zweckmässig organisiert ist (lit. b) und geeignete Räumlichkeiten und die erforderliche Ausrüstung aufweist sowie den Anforderungen an Hygiene und Sicherheit der Patientinnen und Patienten genügt (lit. c). Gemäss Art. 50 Abs. 1 GG ist die Bewilligung u.a. einzuschränken oder zu entziehen: a) wenn nicht mehr alle Voraussetzungen für die Erteilung erfüllt sind; b) bei schwerwiegenden oder trotz Verwarnung wiederholten Verstössen der verantwortlichen Personen gegen die Berufspflichten; d) bei schwerwiegenden Mängeln in der Organisation oder der angebotenen Leistungen; e) bei Missachtung von Auflagen oder Bedingungen, die im Zusammenhang mit der Bewilligung verfügt worden sind. Gemäss Art. 65 Abs. 2 GG kann das Departement Gesundheit und Soziales im Bereich des Gesundheitswesens alle zur Beseitigung eines rechtswidrigen Zustands erforderlichen Massnahmen anordnen. Insbesondere kann es die Schliessung von Räumlichkeiten oder die Beschlagnahme, Einziehung oder Vernichtung von Gegenständen verfügen, die zur Begehung einer rechtswidrigen Handlung dienen, gedient haben oder das Ergebnis einer solchen Handlung sind.

Vorsorgliche Massnahmen im Sinne von Art. 10 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) sind Anordnungen, die grundsätzlich für die Dauer des Verfahrens gelten und dazu bestimmt sind, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen (BENJAMIN MÄRKLI, in: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen, VRP Praxiskommentar, 2020, N. 12 f. zu Art. 18 VRP). Voraussetzungen für den Erlass vorsorglicher Massnahmen sind eine zeitliche Dringlichkeit, ein erheblicher Nachteil, der nicht leicht wieder gutzumachen ist und ein Überwiegen der Gründe, die für den Erlass der Massnahme sprechen, gegenüber jenen, die für die gegenteilige Lösung sprechen (WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, N. 3256 ff.; REGULA KIENER, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich VRG, 3. Aufl. 2014, N. 16 zu §6 VRG). Ein solcher Nachteil kann etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder in einer inhaltlich schweren Bedrohung bedeutender Polizeigüter bestehen. Bei der Interessenabwägung kommt der Behörde ein erheblicher Spielraum zu (Urteil des Bundesgerichts 2C_178/2020

vom 19. Juni 2020 E. 3.3). Die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen beruht auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage und ergeht in der Regel gestützt auf die aktuelle Aktenlage; weitere Beweissmassnahmen werden nicht ergriffen (REGULA KIENER, a.a.O., N. 31 zu §6 VRG).

4.1 Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, dass die Geschäftsführerin der Praxis, B., mehrmals darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass sie keine Behandlungen im Mund von Patientinnen und Patienten durchführen dürfe. Darauf sei sie nochmals im Nachgang zur Praxisinspektion im September 2024 mit Schreiben vom 13. September 2024 hingewiesen worden. Im Rahmen der Replik habe B. festgehalten, dass sie sich zukünftig strikte an die Vorgaben halten und keine Prophylaxe-Behandlungen mehr durchführen werde. Die verfügende Behörde habe im Rahmen der Rekursantwort vom 28. März 2025 ausserdem diverse Punkte aufgezählt, welche darauf hinwiesen, dass B. Behandlungen durchgeführt habe. In einem Foto werde festgehalten, Patientin C.E. "wolle nur mit B.". In einem weiteren Foto werde in einem Eintrag mit dem Kürzel von B. festgehalten, dass der Patient "mega begeistert ist, von meiner Art zu reinigen". In der Audio-Datei bestätige B., dass einige Patientinnen und Patienten von ihr behandelt worden seien. Zur Audio-Datei sei anzumerken, dass das von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Verwertungsverbot unrechtmässig erlangter Beweise nicht absolut gelte. Im Übrigen lägen auch ohne die Audio-Datei genügend Hinweise vor, dass B. Behandlungen durchgeführt habe. Obwohl B. am 6. Dezember 2024 schriftlich gegenüber der verfügenden Behörde bestätigt habe, dass sie keine Prophylaxe-Behandlungen mehr durchführen werde, bis sie ein in der Schweiz anerkanntes Diplom besitze, sei am 12. Februar 2025 anlässlich der unangekündigten Inspektion eine Behandlung in Abwesenheit des Zahnarztes durchgeführt worden. Dies bestätige, dass die Beschwerdeführerin nicht gewillt sei, sich an behördliche Vorgaben zu halten. Dies zeige sich zudem darin, dass trotz fehlender Betriebsbewilligung am 13. Dezember 2024 eine Patientin behandelt worden sei. Unerheblich sei, dass die Behandlung kurz vor der Wiedererlangung der Bewilligung am 16. Dezember 2024 erfolgt sei.

Auch bei den abgelaufenen Medikamenten und Medizinalprodukten handle es sich um einen gravierenden Mangel, der das Potential habe, die Gesundheit von Patientinnen und Patienten zu gefährden. Die Aussage, dass die Medikamente und Medizinalprodukte mit abgelaufenem Datum nicht verwendet worden seien, sei eine Schutzbehauptung. Es sei davon auszugehen, dass die Medikamente im Behandlungszimmer verwendet worden seien und, falls sie von der Vorinstanz nicht entdeckt worden wären, auch weiterhin verwendet worden wären. Insgesamt stelle dies einen Mangel in der Organisation dar. Dies zeige sich auch darin, dass Medikamente gefunden worden seien, deren Ablaufdatum mehrere Jahre zurückliege. Sollte der von der Beschwerdeführerin geschilderte Umstand, dass die Praktikantin fälschlicherweise die abgelaufenen Medikamente und Medizinalprodukte wieder in die Praxisräumlichkeiten geräumt habe, sich so zugetragen haben, stelle sich einerseits die Frage, inwiefern die Aufsicht über die Praktikantin überhaupt ausgeübt worden sei und andererseits, weshalb Produkte, welche seit acht resp. zwölf Jahren abgelaufen seien, sich überhaupt noch in der Praxis befunden hätten und nicht längst entsorgt worden seien. Dies zeige, dass anscheinend keine regelmässige Entsorgung von abgelaufenen Produkten erfolge, was wiederum auf eine mangelhafte Organisation zurückzuführen sei. Bereits bei früheren Kontrollen seien Medikamente und Medizinalprodukte mit abgelaufenem Verfallsdatum vorgefunden worden. Zudem sei das Ablaufdatum beim Produkt Zinkoxid-Eugeno Spezialpaste durchgestrichen respektive unkenntlich gemacht worden. Auch wenn die Beschwerdeführerin bestätige, den ordnungsgemässen Zustand wiederhergestellt zu haben, sei fraglich, ob zukünftig nicht wieder abgelaufene Medikamente und Medizinalprodukte im Behandlungsraum sein würden. Die ungenügende interne Organisation zeige sich auch darin, dass die Wartung der im Einsatz stehenden Medizinprodukte verspätet erfolgt sei. Diese mangelhafte Organisation habe direkte Auswirkungen auf die Gesundheit der Patientinnen und Patienten. Damit seien die Voraussetzungen von Art. 49 Abs. 2 GG für eine Bewilligungserteilung nicht (mehr) erfüllt und es lägen wichtige Gründe vor, die Praxis vorsorglich zu schliessen. Das Verhalten der Geschäftsführerin lasse nicht darauf vertrauen, dass allfällige Auflagen anstelle des vorsorglichen Bewilligungsentzugs tatsächlich erfüllt würden. Auflagen zur Betriebsbewilligung anstelle der vorsorglichen Praxisschliessung wären deshalb nicht ausreichend, um die Gefährdung der Patientinnen und Patienten auszuschliessen. Im Rahmen der

Interessenabwägung sei dem Schutz der öffentlichen Gesundheit grösseres Gewicht beizumessen als dem wirtschaftlichen Interesse der Beschwerdeführerin. Damit sei die vorsorgliche Praxischliessung verhältnismässig.

4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der ordnungsgemässe Zustand betreffend Medikamente und Medizinalprodukte bzw. Instrumente wieder hergestellt sei. B. werde keine Prophylaxe-Behandlungen mehr durchführen, bis sie die erforderlichen Qualifikationen erworben habe. Dies sei durch die Anmeldung zur Prüfung zur Dentalassistentin und die Zulassungsbestätigung sowie die Aufsicht des fachverantwortlichen Zahnarztes hinreichend sichergestellt. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei nicht notwendig, um die öffentliche Gesundheit und die Patientensicherheit zu schützen und schiesse über das Ziel hinaus. Der Zweck sei bereits erreicht und könnte zusätzlich dadurch abgesichert werden, dass die Praxis nur unter der Auflage, dass B. keine Prophylaxe-Behandlungen durchführe, bis sie die erforderlichen Qualifikationen erworben habe, geöffnet werden dürfe und dass regelmässige Kontrollen durchgeführt würden. Die Beschwerdeführerin werde durch die per sofort vollstreckbare Praxischliessung in den Ruin getrieben. B. habe durch ihre Anstrengungen bewiesen, dass sie sich an behördliche Anordnungen halte. Es sei nicht zulässig und unverhältnismässig, einzig gestützt auf einen vergangenen Sachverhalt eine aktuelle Gefährdung herzuleiten. Weiter habe die Geschäftsführerin von den neun mutmasslichen Behandlungen sechs nachweislich nicht durchgeführt. Die fraglichen Patientinnen und Patienten könnten bei Bedarf als Zeugen befragt werden. Die private Audio-Aufnahme sei mutmasslich auf rechtswidrige Weise erlangt worden. Anlässlich der Kontrolle im Jahr 2020 sei nicht erwähnt worden, dass B. keine Prophylaxe-Behandlungen durchführen dürfe. Ihre Zertifikate und Diplome hätten jedoch offen im Patientenbereich gehangen. Sie sei gutgläubig davon ausgegangen, dass sie Behandlungen durchführen dürfe. Es handle sich um Ereignisse in der Vergangenheit, welche keine aktuelle Gefährdung zu begründen vermochten. Es sei sichergestellt, dass die Praxis nicht ohne Gesundheitsfachpersonen mit Berufsausübungsbewilligung geöffnet sei. Die Praktikantin, die die Kiste mit den abgelaufenen Medikamenten zur Entsorgung bereitgestellt habe, habe per Ende März 2025 gekündigt. Die betreffenden Produkte seien entsorgt worden, womit sich ein solcher Vorfall der Wiedereinräumung abgelaufener Produkte zwingend nicht mehr wiederholen werde. Es seien keine abgelaufenen Medikamente und Medizinprodukte verwendet worden, womit keine Gefährdung der Patientensicherheit bestanden habe. Die Wartungen der im Einsatz stehenden Medizinprodukte sei durchgeführt worden, wenn auch nicht fristgerecht. Die angefochtene Verfügung verletze den Verhältnismässigkeitsgrundsatz und greife in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin ein, indem die Verfügung ihr ihre wirtschaftliche Entfaltung verunmögliche.

4.3 Durch die angeordnete vorsorgliche Massnahme ist die Beschwerdeführerin in ihrer Wirtschaftsfreiheit betroffen (Art. 27 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Eine Einschränkung von Art. 27 BV muss die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen. Dementsprechend bedarf es dazu einer gesetzlichen Grundlage und schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Der Kerngehalt ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass mit Art. 50 Abs. 1 GG und Art. 65 Abs. 2 GG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die vorsorgliche Schliessung der Zahnarztpraxis besteht. Ebenso wenig stellt sie grundsätzlich ein öffentliches Interesse in Abrede, bestreitet jedoch die Verhältnismässigkeit der angeordneten vorsorglichen Massnahme. Das Verhältnismässigkeitsgebot verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 138 I 331 E. 7.4.3.1).

4.4 Die Vorinstanz hat bei der Beschwerdeführerin verschiedene Mängel beim Betrieb der Zahnarztpraxis festgestellt. So ist nachgewiesen, dass B. mehrmals ohne über eine notwendige Bewilligung zu verfügen, Prophylaxe-Behandlungen an Patientinnen und Patienten durchgeführt hat. Dass ihr die fehlende Erlaubnis bewusst war bzw. bewusst hätte sein müssen, geht bereits aus dem ersten Inspektionsbericht vom 17. Februar 2015 hervor, wird doch darin auf S. 3 ausgeführt, dass "die Praxis nur betrieben werden darf, wenn eine bewilligte Zahnärztin/ein bewilligter Zahnarzt anwesend ist. B. ist für den administrativen und organisatorischen Bereich zuständig. Vorerst übernimmt B. auch interimswise, bis die Dentalassistentin eintritt, "Zureichungen" für H. und weitere Arbeiten (bspw. im Hygienebereich)". Verdeutlicht wird dies explizit im Schreiben der verfügenden Behörde vom 13. September 2024, S. 2, wonach es "Frau B. nicht gestattet ist, im Mund des Patienten tätig zu sein. Neben den administrativen Tätigkeiten als betriebliche Leitung ist es ihr gestattet, dem Zahnarzt die benötigten Instrumente zu reichen. Die Tätigkeit ist in diesem Zusammenhang derjenigen einer Praktikantin gleichzusetzen". B. hat denn auch am 6. Dezember 2024 schriftlich gegenüber der verfügenden Behörde bestätigt, dass sie keine Prophylaxe-Behandlungen mehr durchführen werde, bis sie ein in der Schweiz anerkanntes Diplom besitze. Erstellt ist, dass B. trotz dieser Bestätigung bei der unangekündigten Kontrolle vom 12. Februar 2025 auf frischer Tat bei der Durchführung einer Prophylaxe-Behandlung ertappt wurde. Aus den im vorinstanzlichen Entscheid angegebenen Fotos der gelöschten Termine mit dem Kürzel der Geschäftsführerin lässt sich zudem der Schluss ziehen, dass es sich bei den durch B. durchgeführten Behandlungen nicht bloss um seltene Einzelfälle handelte. Dabei spielt es jedoch keine Rolle, wie viele Behandlungen durch diese effektiv durchgeführt wurden, hatte doch jede einzelne Behandlung das Potential, die Gesundheit von Patientinnen und Patienten zu gefährden. Die Tatsache, dass B. auch nach dem 13. September 2024 weiterhin Prophylaxe-Behandlungen durchgeführt hat, lässt im Weiteren auf ihre Unbelehrbarkeit schliessen, womit deren Vertrauenswürdigkeit in Frage zu stellen ist.

4.5 Wie die Vorinstanz nachvollziehbar darlegt, handelt es sich auch bei den abgelaufenen Medikamenten und Medizinalprodukten um einen gravierenden Mangel, der ebenfalls geeignet ist, die Gesundheit von Patientinnen und Patienten zu gefährden. Der Umstand, dass bei der unangekündigten Kontrolle vom 9. Februar 2025 im Gegensatz zur angekündigten Kontrolle vom 13. September 2024 abgelaufene Medikamente mit teilweise durchgestrichenem Ablaufdatum vorgefunden wurden, spricht ebenfalls gegen die Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin bzw. von deren Geschäftsführerin. Selbst wenn dafür eine Praktikantin verantwortlich war, kann die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten, muss doch dann vielmehr deren Organisationsführung in Frage gestellt werden. Da im Weiteren die im Einsatz stehenden Medizinprodukte verspätet gewartet wurden, sind die festgestellten Mängel nicht nur in ihrer Summe als gravierend zu taxieren.

4.6 In Anbetracht dieser Umstände ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen weiterhin von einer ernstzunehmenden abstrakten Gefährdung von Patienten und Patientinnen ausgehen. Bei der vorzunehmenden Interessenabwägung ist das Verhalten der Beschwerdeführerin bzw. von deren Geschäftsführerin zu berücksichtigen, welches nicht darauf schliessen lässt, dass allfällige Auflagen künftig tatsächlich erfüllt werden. Eine entsprechende Auflage kann die Sicherstellung der öffentlichen Gesundheit daher nicht im gleichen Mass garantieren, wie die vorsorgliche Schliessung der Zahnarztpraxis. Eine effektive Umsetzung milderer Massnahmen bis zum Entscheid in der Hauptsache erscheint damit als höchst unsicher und die vorsorgliche Praxis-schliessung erweist sich unter diesem Aspekt als geeignet und erforderlich. Die vorsorgliche Massnahme stellt zweifellos einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin dar. Die der Beschwerdeführerin vorgeworfenen Verfehlungen sind jedoch schwerwiegend und beim derzeitigen Kenntnisstand ist nicht ausgeschlossen, dass weiterhin eine Gefährdung der Patientinnen und Patienten besteht. Ob und inwiefern die Anmeldung der Geschäftsführerin zur Prüfung als Dentalassistentin und die Aufsicht des fachverantwortlichen Zahnarztes einem definitiven Entzug der Betriebsbewilligung entgegenstehen, ist im Hauptverfahren zu entscheiden. In Anbetracht ihres Ermessensspielraums ist infolgedessen nicht zu beanstanden, dass die verfügende Behörde das Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit höher als das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin gewichtete. Damit erweist sich die vorsorgliche Praxis-schliessung bis zum

Entscheid in der Hauptsache als verhältnismässig, womit die vorsorgliche Massnahme mit Art. 27 i.V.m. Art. 36 BV im Einklang steht.

Das Bundesgericht hat mit Urteil 2C_612/2025 vom 27. Februar 2026 eine gegen dieses Urteil gerichtete Beschwerde abgewiesen.