



Fall-Nr.: B 2015/83
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.09.2017
Entscheiddatum: 28.09.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.09.2017

Berufsausübungsbewilligung, Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG. Das Geschäftsgebaren des Beschwerdeführers und dessen Verhalten gegenüber der Vorinstanz wecken schwere Bedenken hinsichtlich seiner Vertrauenswürdigkeit, so dass der Entzug der Bewilligung zur Berufsausübung als Zahnarzt gerechtfertigt erscheint (Verwaltungsgericht, B 2015/83).

Besetzung

Präsident Eugster, Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg,
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Christian Bütikofer, Bionstrasse 4, 9015 St.
Gallen,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St.
Gallen,



Vorinstanz,

Gegenstand

Entzug der Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt und Busse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Mit Verfügung vom 11. Juli 2008 erteilte die Vorinstanz A.Y. die Bewilligung zur selbständigen Ausübung des Berufs als Zahnarzt im Kanton St. Gallen (vgl. act. 7/3). Am 12. März 2009 informierte Dr. S.M., Kantonzahnarzt, die Vorinstanz darüber, dass eine Patientin von A.Y. sich über dessen Behandlung beklagt habe (act. 7/4). A.Y. habe ihm in diesem Zusammenhang gestanden, dass er keine Haftpflichtversicherung habe. Aufgrund dessen forderte die Vorinstanz eine Kopie der Berufshaftpflichtversicherungspolice an (act. 7/5), die ihr am 24. März 2009 zugestellt wurde (act. 7/6). Mit Schreiben vom 17. Juni 2011 wurde die Vorinstanz darüber informiert, dass Kunden die Rechnungen von A.Y. beanstandeten (act. 7/16). Die Beanstandungen wurden als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen und A.Y. zur Stellungnahme zugestellt (act. 7/20; 7/23). Vor Eingang seiner Stellungnahme ging eine weitere Beanstandung ein (act. 7/24). Auch sie wurde A.Y. zugestellt (act. 7/26). Er bezog Stellung (act. 7/29; 7/30.1). Die Stellungnahme von A.Y. im Fall E.W. wurde dem Kantonzahnarzt zur Stellungnahme zugestellt (act. 7/30). Dieser nahm seinerseits Stellung und wies auf diverse Unregelmässigkeiten hin (act. 7/31). Am 15. November 2011 informierte die Vorinstanz A.Y. darüber, dass im Rahmen des nun eröffneten Disziplinarverfahrens beabsichtigt werde, ihm gegenüber einen Verweis auszusprechen (act. 7/35). Am 24. November 2011 nahm A.Y. Stellung. Aufgrund des umstrittenen Sachverhalts im Fall von E.W. wurde A.Y. ein Gutachten angekündigt (act. 7/38). Noch vor Erteilung des Auftrags für das Gutachten ging eine weitere Aufsichtsbeschwerde ein, zu der A.Y. Stellung bezog (act. 7/40; 7/42). Kurz darauf ging eine neue Beschwerde ein, welche A.Y. ebenfalls zur Stellungnahme zugestellt wurde (act. 7/43). Bald darauf erhielt die Vorinstanz weitere Beschwerden, die A.Y. ebenfalls zur



Stellungnahme zugestellt wurden (act. 7/44-47; act. 7/49). Am 27. April 2012 wurde der Begutachtungsauftrag betreffend E.W. erteilt (act. 7/48). Die Begutachtung erfolgte am 30. Mai 2015; mit Schreiben vom 25. Juni 2015 erstattete der Gutachter der Vorinstanz Bericht (act. 7/51). Die Begutachtung brachte laut Gutachter Unstimmigkeiten zutage. Der Bericht des Gutachters wurde A.Y. zur Stellungnahme zugestellt (act. 7/52). Mit Schreiben vom 13. August 2012 beschwerte sich ein weiterer Patient über A.Y. (vgl. act. 7/54). A.Y. bezog am 15. August 2012 Stellung zum Gutachten betreffend E.W. (act. 7/55). Mit Schreiben vom 11. Februar 2013 stellte die Vorinstanz A.Y. eine neue Beschwerde von August 2012 zur Stellungnahme zu (act. 7/57). Gleichzeitig wurde A.Y. um die Einreichung diverser Unterlagen gebeten. Am 28. Februar 2013 stellte die Vorinstanz A.Y. eine weitere Aufsichtsbeschwerde zu (act. 7/58). Mit Schreiben vom 28. März 2013 nahm A.Y., vertreten durch die Q. GmbH, Stellung dazu und reichte diverse Unterlagen ein (act. 7/64). Mit Verfügung vom 17. April 2013 wurde die gegenüber A.Y. am 11. Juli 2008 erteilte Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt bis zum rechtskräftigen Abschluss des Disziplinarverfahrens dahingehend eingeschränkt, dass ihm untersagt wurde, schulzahnärztliche Tätigkeiten und dabei insbesondere Tätigkeiten gemäss Art. 2, 19-22 sowie 32-32ter der Schulzahnpflegeverordnung auszuüben (act. 7/65). Einer allfälligen Beschwerde gegen diesen Entscheid wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Widerhandlungen gegen die Verfügung würden gemäss Art. 292 StGB bestraft. Gegen diese Verfügung erhob A.Y. Beschwerde; die Vorinstanz beantragte die Abweisung derselben (act. 7/69-72). Zwischenzeitlich war eine weitere Patientenbeschwerde eingegangen, die eine Begutachtung zur Folge hatte (act. 7/66-68; act. 7/73-74). Mit Schreiben vom 15. Juli 2013 wurde erneut eine Beschwerde eingereicht, die A.Y. zur Stellungnahme zugestellt wurde (act. 7/75-76; act. 7/83). Am 22. Juli 2013 schrieb der Präsident des Verwaltungsgerichts die Beschwerde (B 2013/91) von A.Y. zufolge Rückzugs ab (act. 7/77). Es gingen weitere Patientenbeschwerden ein, zu denen A.Y. Stellung bezog (act. 7/88 ff.). Die Vorinstanz stellte A.Y. mit Schreiben vom 17. Januar 2014 die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Akten zu und fasste die Aktenlage zusammen (act. 7/187). Die Vorinstanz hielt dabei fest, dass sie die Abklärungen zum Sachverhalt grundsätzlich als abgeschlossen erachte. Sie führte aus, dass die Aktenlage darauf hindeute, dass sich A.Y. in grossem Stil ungerechtfertigt zulasten seiner Patientinnen und Patienten bereichert habe. Als Schulzahnarzt habe er Behandlungen vorgeschlagen bzw.



durchgeführt, die nicht indiziert gewesen seien oder für die er nicht qualifiziert sei und in welche die Erziehungsberechtigten der Kinder nicht oder mangels ausreichender Information nicht gültig hätten einwilligen können. Damit sei nicht nur von massgeblichen Verstössen gegen die Berufspflichten, sondern auch von einem gänzlichen Fehlen der für eine weitere Berufsausübung erforderlichen Vertrauenswürdigkeit seinerseits auszugehen. Angesichts dieser Sachlage werde erwogen, ihm die Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt im Kanton St. Gallen zu entziehen. Zudem werde erwogen, eine Busse in der Höhe von Fr. 8'000.– sowie ein umfassendes Berufsverbot auszusprechen. Gleichzeitig werde die Ablehnung des Betriebsbewilligungsgesuchs vom 15. September 2010 in Erwägung gezogen. A.Y. erhielt Gelegenheit, zu den Ausführungen der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Er wurde ausserdem angehalten, der Vorinstanz Akten zuzustellen. Nach diversen Fristerstreckungen nahm A.Y. am 7. April 2014 Stellung (act. 7/222). Er beantragte, sämtliche hängigen Aufsichtsbeschwerden gegen ihn zu sistieren, bis sich die jeweiligen Beschwerdeführer zur Frage einer Einigung geäussert hätten. Eventualiter seien die Beschwerden abzuweisen. In seiner Stellungnahme bemängelte er unter anderem gleichzeitig, dass es noch in keinem der Aufsichtsbeschwerdeverfahren zu einem Entscheid gekommen sei. Er habe somit keine Gelegenheit gehabt, sich auf Basis eines rechtskräftigen Entscheids allenfalls anders zu verhalten. Daraus dürfe ihm kein Nachteil erwachsen. Er sei gleich zu behandeln, wie wenn nur eine einzige Beschwerde wegen Verletzung des SSO-Tarifs vorläge. Der Zweck von Aufsichtsbeschwerden wie auch der daraus resultierenden Massnahmen liege gerade in der Wiederherstellung der Beachtung von allenfalls nicht genügend beachteten oder nicht richtig angewandten Regeln. Dieser Zweck werde vereitelt, wenn Verfahren so lange dauerten. Der Rechtsunterworfenen könne ein Fehlverhalten nicht erkennen und sich auch nicht danach richten. Er sei angesichts der Vielzahl der auf ihn hereinprasselnden Aufsichtsbeschwerden administrativ überfordert gewesen. Dass in einer solchen Ausnahmesituation eine ordnungsgemäss bestehende Haftpflichtversicherung zu spät gemeldet werde, sei vielleicht nachvollziehbar. Rechtsstreitigkeiten mit dem Verkäufer der Praxis hätten dazu geführt, dass er administrativ herausgefordert gewesen sei und Rechnungen nicht unmittelbar nach der Behandlung gestellt habe. Der SSO-Tarif sei nicht allgemein verbindlich und er sei nicht Mitglied der SSO. Ohne Mitglied zu sein, habe er keine Möglichkeit gehabt, sich oder



St.Galler Gerichte

Mitarbeitende betreffend die Anwendung des SSO-Tarifs ausbilden zu lassen. Die Angaben von Dritten hätten sich als falsch herausgestellt. Angesichts der gesamten Anzahl der Behandlungen sei die Anzahl der eingegangenen Aufsichtsbeschwerden verschwindend klein. Er habe sich entschlossen, die seit der ersten Aufsichtsbeschwerde angefallenen Rechnungen einer Überprüfung zu unterziehen und sie allenfalls freiwillig anzupassen. Für diesen aufwändigen Prozess brauche er Zeit. Er rechne damit, dass er bis mindestens Oktober 2014 damit beschäftigt sei, die Rechnungen zu prüfen. Dazu habe er sich personell verstärken müssen. Denn er habe sich von einer Angestellten aufgrund eines Vertrauensbruchs schwerwiegender Natur rasch trennen müssen. Diese Angestellte stehe in einer engen Beziehung zu zwei Aufsichtsbeschwerdeführern (einmal Nachbar; einmal nicht näher bezeichnet). Das gesamte familiäre Umfeld eines dieser beiden Aufsichtsbeschwerdeführer versuche nun, ihn zu diskreditieren. Er werde den Aufsichtsbeschwerdeführern Vergleichsangebote unterbreiten. Er verfüge über alle notwendigen Fähigkeiten zur Vornahme auch kieferorthopädischer Behandlungen. In der Folge reichte A.Y. trotz entsprechender Aufforderung und trotz Praxismanagerin gewisse Patientenakten nicht ein (act. 7/256 S. 1 m.w.H.). Die Vorinstanz erachtete dieses Verhalten als Verletzung der Mitwirkungspflichten, die seine Vertrauenswürdigkeit weiter beeinträchtigte. Die Vorinstanz verwies in ihrem Schreiben vom 27. August 2014 überdies auf eine Inspektion am 26. August 2014, an welcher der Kantonszahnarzt teilgenommen habe. Die Überprüfung des Terminkalenders bzw. des Praxishandbuches anlässlich dieser Inspektion habe ergeben, dass A.Y. den ganzen August 2014 über Patientinnen und Patienten behandelt habe, obschon er gemäss Arbeitsunfähigkeitszeugnis vom 5. August 2014 zu 100% arbeitsunfähig geschrieben gewesen sei. Aufgrund dieser Sachlage müsse davon ausgegangen werden, dass A.Y. die Vorinstanz absichtlich über seinen Gesundheitszustand zu täuschen versucht habe, um eine weitere Fristverlängerung zu erhalten. Überdies seien zahlreiche abgelaufene Medikamente entdeckt und die Hygiene als mangelhaft bewertet worden. Zudem habe man festgestellt, dass A.Y. eine Lernende beschäftigt habe, ohne dass für diese eine ausgebildete Dentalassistentin verantwortlich sei. Die Berichte des Kantonszahnarztes und des Kantonsapothekers wurden A.Y. mit Schreiben vom 16. September 2014 zur Stellungnahme zugestellt (act. 7/263). Mit Schreiben vom 26. September 2014 nahm der anwaltlich vertretene A.Y. Stellung und beklagte die kurze Frist, die ihm zur



Stellungnahme angesetzt worden war sowie die „praxiswidrige Bezeichnung der entsprechenden Frist als letztmalig“ (act. 7/264). Damit wolle man ihm den Anspruch auf das rechtliche Gehör verkürzen. Dazu habe er keinen Anlass gegeben. Im Wiederholungsfalle behalte er sich rechtliche Schritte gegen dieses Vorgehen vor. Es zeige einmal mehr, dass das Verdikt gegen ihn längst feststehe. Er habe dem Kantonsapotheker dargelegt, welche Medikamente er abgebe und welche nicht. Dass er keine Bewilligung zur Führung einer Privatapotheke habe, liege daran, dass dieses Erfordernis erst seit dem 1. Januar 2014 aktuell geworden sei. Ein entsprechendes Gesuch habe er gestellt. Er sei sich sicher, dass er nicht der einzige Zahnarzt im Kanton sei, dessen Gesuch noch hängig sei. Die wenigen Medikamente, die er abgegeben habe, habe er durchwegs genau zu den vom Lieferanten empfohlenen Preisen abgegeben. Er gebe nur dann Medikamente ab, wenn er damit den Patientinnen und Patienten am Wochenende oder spät nachts den Gang zur Notfallapotheke ersparen könne. Derzeit gebe er keine Medikamente mehr ab, sondern stelle Rezepte aus. Seine Aufbewahrung der Medikamente sei praxiserprobt und ausreichend. Der Kühlschrank funktioniere einwandfrei. Die anderen, völlig nebensächlichen Dinge, welche der Kantonsapotheker moniert habe, würden vorgenommen bzw. besorgt. Es sei in keinem Fall zu einer Gefährdung von Patientinnen oder Patienten gekommen. Er führe keine Sofortimplantationen aus und sterilisiere das Besteck jeweils unmittelbar vor dessen Einsatz. Es werde staubdicht im Schrank aufbewahrt. Die Hygienemassnahmen würden lückenlos durchgeführt, seien aber nicht lückenlos dokumentiert worden. Dies werde korrigiert. Zu Gefährdungen sei es nie gekommen. Der Lehrvertrag der Lernenden sei vom Amt für Berufsbildung bewilligt worden. Es werde bestritten, dass die Ordnung und Sauberkeit in den Behandlungsräumen nicht gut sei. Die Verwertbarkeit der heimlich erstellten Photographien eines Buches bestreite er. Wenn im Bericht des Kantonszahnarztes moniert werde, seine Weiterbildung müsse überprüft werden, zeige dies, mit welcher Akribie man Belastungen zu konstruieren versuche. Der Kantonszahnarzt stelle sich mit seinem Verhalten nicht mehr als neutraler Gutachter dar. A.Y. beantragte, die diversen Gutachten des Kantonszahnarztes aus dem Recht zu weisen und die Begutachtung durch eine Fachperson nachzuholen, die sich den Dingen in Unabhängigkeit und Objektivität widmen könne.



B. Mit Verfügung vom 8. Mai 2015 entzog die Vorinstanz A.Y. die Berufsausübungsbewilligung und auferlegte ihm eine Busse in Höhe von Fr. 8'000.– (act. 2 S. 86). A.Y. wurde angewiesen, den Betrieb seiner Praxis an der K.-Strasse 00 in X. einzustellen und Auskündigungen zu entfernen bzw. unterlassen, die auf eine Tätigkeit im Kanton St. Gallen hinweisen. A.Y. wurde angedroht, dass die Einrichtung wenn nötig mit polizeilicher Hilfe und auf seine Kosten geschlossen und geräumt werde. Zudem wurde er verpflichtet, alle ihm bekannten Patientenfälle, bei denen eine Haftung nicht vom vornherein ausgeschlossen werden könne, ohne Verzug der zuständigen Berufshaftpflichtversicherung zu melden. Sollte er dieser Verpflichtung nicht nachkommen, werde die Vorinstanz ermächtigt, der Haftpflichtversicherung die notwendigen Angaben herauszugeben. Widerhandlungen gegen die Verfügung würden gemäss Art. 292 StGB mit Busse bestraft. Ihm wurde eine Gebühr von Fr. 5'000.– auferlegt. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

C. Mit Eingabe vom 15. Mai 2015 erhob A.Y. beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die obgenannte Verfügung (act. 1). Er beantragte die vollumfängliche Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz und den vollständigen Verzicht auf den Erlass von Disziplinar massnahmen unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz (act. 1 S. 2). Eventualiter beantragte er die Reduktion der auferlegten Busse auf maximal Fr. 1'000.– sowie geeignete Auflagen zur Sicherstellung, dass er unter Anwendung des SSO-Tarifs abrechne. Überdies beantragte er, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen. Mit Schreiben vom 18. Mai 2015 wurde die Vorinstanz zur Stellungnahme zum Gesuch um aufschiebende Wirkung aufgefordert (act. 4). Die Vorinstanz beantragte am 9. Juni 2015, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung nicht zu erteilen (act. 6). Mit Schreiben vom 7. August 2015 teilte die Vorinstanz dem Verwaltungsgericht mit, dass Hinweise vorliegen würden, wonach der Beschwerdeführer trotz Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde die Weiterbehandlung eines Patienten geplant habe (act. 11). In der Beschwerdeergänzung vom 8. September 2015 beantragte der Beschwerdeführer neu eventualiter die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz, unter Erteilung von Auflagen zur Gewährleistung der Verfahrensrechte des Beschwerdeführers im nachfolgenden Verfahren und unter Anordnung eines unabhängigen Gutachtens über die Abrechnungspraxis des Beschwerdeführers (act. 16 S. 2). Erweitert wurden die



Rechtsbegehren zudem um geeignete Auflagen für die Dauer des Verfahrens, ohne dass die Art dieser Auflagen spezifiziert wurde.

Mit Verfügung vom 14. September 2015 lehnte es der Präsident des Verwaltungsgerichts ab, dem Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde zu entsprechen (act. 19). Dies wurde im Wesentlichen damit begründet, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die Vorinstanz verhältnismässig sei. Die sofortige Wirksamkeit des von der Vorinstanz ausgesprochenen Berufsausübungsverbots erscheine zur Wahrung der öffentlichen Gesundheit und von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr geeignet. Eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme zur Erreichung des angestrebten Erfolgs sei nicht ersichtlich. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung wiege für den Beschwerdeführer zwar schwer, sei aber angesichts der angestrebten Ziele (Wahrung der öffentlichen Gesundheit und von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr) zumutbar, da der Entzug zu den angestrebten Zielen in einem vernünftigen Verhältnis stehe.

Die Beschwerdeergänzung wurde der Vorinstanz am 29. September 2015 zur Vernehmlassung zugestellt (act. 23). Mit Schreiben vom 16. November 2015 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der im Rahmen der Beschwerdeergänzung gestellten Anträge (act. 26). Die Vernehmlassung der Vorinstanz wurde dem Beschwerdeführer am 17. November 2015 zur Stellungnahme zugestellt (act. 28). Mit Stellungnahme vom 15. Dezember 2015 hielt dieser an seinen Rechtsbegehren fest (act. 33).

D. Am 2. August 2016, am 23. Dezember 2016, am 25. Januar 2017 und am 7. Februar 2017 überliess die Vorinstanz dem Verwaltungsgericht Unterlagen betreffend weitere Aufsichtsbeschwerden betreffend den Beschwerdeführer (act. 35-39, 41 und 42). Dazu äusserte sich der Beschwerdeführer nicht mehr.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).



2. Für die selbständige Ausübung eines universitären Medizinalberufs bedarf es einer Bewilligung des Kantons, auf dessen Gebiet der Medizinalberuf ausgeübt wird (Art. 43 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe [Medizinalberufegesetz; SR 811.11, MedBG] in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 lit. a des Gesundheitsgesetzes, sGS 311.1, GesG). Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c GesG ist das Gesundheitsdepartement zur Erteilung und zum Entzug solcher Bewilligungen zuständig. Die selbständige Ausübung der medizinischen Berufe richtet sich nach der Bundesgesetzgebung über die Medizinalberufe (Art. 44 Abs. 1 GesG). Die Erteilung der Bewilligung setzt unter anderem voraus, dass ein Gesuchsteller vertrauenswürdig ist sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet (Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG).

2.1. Der Begriff der Vertrauenswürdigkeit ist auslegungsbedürftig. In der Botschaft zum MedBG wird der Begriff mit „gut beleumdet bzw. allgemein vertrauenswürdig“ beschrieben (BGer 2C_504/2014 vom 13. Januar 2015 E. 3.4, mit Verweis auf BBl 2005 173, Ziff. 2.6 S. 226 zu Art. 36 E-MedBG). Laut Bundesgericht besteht der Schutzzweck dieses Erfordernisses nicht nur im unmittelbaren Wohl einzelner Patientinnen und Patienten, sondern auch darin, deren kollektives Vertrauen zu rechtfertigen bzw. erhalten (BGer 2C_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.4). Die vertrauenswürdige Ausübung der medizinischen Tätigkeit setzt deshalb voraus, dass der Bewilligungsinhaber in der Lage ist, einen Praxisbetrieb verantwortungsvoll zu führen (BGer 2C_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.4). Für die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit ist daher auch jedes Verhalten massgebend, das mit den unternehmerischen Funktionen im Zusammenhang steht, soweit es Auswirkungen auf das öffentliche Gesundheitswesen haben kann (BGer 2C_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.4). Praxisgemäss muss die Vertrauenswürdigkeit nicht nur im Verhältnis des Bewilligungsinhabers zu den Patientinnen und Patienten, sondern auch zu den Gesundheitsbehörden vorliegen (BGer 2C_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.5; BGer 2C_68/2009 vom 14. Juli 2009 E. 5). Die Vertrauenswürdigkeit kann etwa durch wiederholtes Widersetzen gegen deren Anordnungen, falsche Angaben oder Vertuschen unrechtmässigen Handelns schwer beeinträchtigt werden (BGer 2C_848/2009 vom 11. Mai 2010 E. 3.4). Sodann kann die bewilligungslose Aufnahme einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit zurecht Bedenken hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit wecken (BGer 2P.159/2003 vom 29. September 2003 E. 4.3.2.1).



Der Verlust der Vertrauenswürdigkeit kann aus der Verletzung von Berufspflichten resultieren, muss dies aber nicht (vgl. BGer 2C_504/2014 vom 13. Januar 2015 E. 3.3). An die Vertrauenswürdigkeit sind hohe Anforderungen zu stellen (vgl. BGer 2C_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.5; 2P.231/2006 vom 10. Januar 2007 E. 9.2). Die Bewilligung wird gemäss Art. 38 MedBG entzogen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, aufgrund derer sie hätte verweigert werden müssen (vgl. dazu W. Fellmann, in: Ayer/Kieser/Poledna/Sprumont, Kommentar zum Medizinalberufegesetz, Basel 2009, N 37 zu Art. 40 MedBG). Der begründete Entzug der Bewilligung infolge mangelnder Vertrauenswürdigkeit stellt keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit dar (VerwGE B 2015/79 vom 20. Dezember 2016 E. 4.1 mit Hinweis auf weitere Judikatur).

2.2. Personen, die einen universitären Medizinalberuf selbständig ausüben, haben gemäss Art. 40 MedBG verschiedene Berufspflichten. Bei Verletzung der Berufspflichten, der Vorschriften des MedBG oder von Ausführungsbestimmungen zum MedBG kann die Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 43 Abs. 1 MedBG die folgenden Disziplinar massnahmen anordnen: Verwarnung (lit. a); Verweis (lit. b); Busse bis zu Fr. 20'000.– (lit. c); Verbot der selbständigen Berufsausübung für längstens sechs Jahre, befristetes Verbot (lit. d); definitives Verbot der selbständigen Berufsausübung für das ganze oder einen Teil des Tätigkeitsspektrums (lit. e). Die Disziplinar massnahmen knüpfen an die schuldhaftige Verletzung von Berufspflichten gemäss MedBG an. Die disziplinarische Verantwortlichkeit setzt entweder Vorsatz oder Fahrlässigkeit voraus. An die Sorgfaltspflicht wird ein objektiver Massstab gelegt. Verlangt wird die durchschnittliche Sorgfalt, die in guten Treuen verlangt werden darf und muss, wobei die Beweislast der Disziplinarbehörde obliegt (T. Poledna, in: Ayer/Kieser/Poledna/Sprumont, a.a.O., N 3 zu Art. 40 MedBG).

3. Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer diverse Verstösse gegen die Berufspflichten vor. Überdies wirft sie dem Beschwerdeführer vor, er sei nicht vertrauenswürdig bzw. biete bei der Berufsausübung keine Gewähr für ein integrires persönliches Verhalten. Sie erachtet es daher als gerechtfertigt, dem Beschwerdeführer die Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt zu entziehen und ihm eine Busse in Höhe von Fr. 8'000.– aufzuerlegen. Der Beschwerdeführer lehnt diese Massnahmen ab. Die Massnahmen sind im Folgenden zu prüfen.



Vorliegend räumt der Beschwerdeführer selbst ein, administrativ herausgefordert bzw. sogar überfordert (gewesen) zu sein (Rechtsstreitigkeiten mit dem Verkäufer der Praxis; Vielzahl der auf ihn hereinprasselnden Aufsichtsbeschwerden). Er anerkennt, wegen der Rechtsstreitigkeiten mit dem Verkäufer der Praxis in verschiedenen Fällen nicht unmittelbar nach der Behandlung Rechnungen gestellt zu haben. Aus demselben Grund habe er auch die Haftpflichtversicherung zu spät gemeldet. Der Beschwerdeführer liess es also zugestandenermassen am verantwortungsvollen Umgang mit administrativen Aufgaben fehlen. Welche Gründe er dafür anführt, ist unerheblich. Die bundesgerichtliche Praxis setzt nämlich voraus, dass der Bewilligungsinhaber immer und unter allen äusseren Umständen in der Lage ist, einen Praxisbetrieb unabhängig von den Rahmenbedingungen verantwortungsvoll zu führen. Das Bundesgericht schränkt dieses Erfordernis in keiner Art und Weise ein (BGer 2C_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.4). Berücksichtigt man ausserdem, dass das Bundesgericht hohe Anforderungen an die Vertrauenswürdigkeit stellt, so ist davon auszugehen, dass die zugestandene administrative Überforderung ausreicht, damit die Gesundheitsbehörden ihr Vertrauen gegenüber dem Beschwerdeführer zu Recht verlieren durften, dies insbesondere unter Berücksichtigung der im Vergleich mit anderen Bewilligungsinhabern hohen Anzahl an Aufsichtsbeschwerden (ob diese gemessen an der Gesamtzahl der Behandlungen des Beschwerdeführers hoch ist, ist dabei nicht ausschlaggebend; der Beschwerdeführer spricht selbst von einer Vielzahl von Aufsichtsbeschwerden). Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer einräumt, Hygienemassnahmen nicht lückenlos dokumentiert zu haben. Überdies bestreitet er nicht, im August 2014 Patientinnen und Patienten behandelt zu haben, obwohl er gemäss Arbeitsunfähigkeitszeugnis vom 5. August 2014 arbeitsunfähig geschrieben gewesen sei. Er bestreitet einzig die Verwertbarkeit des Beweismittels für diese Behauptung der Vorinstanz (Photographie des Terminkalenders bzw. Praxishandbuches). Es ist daher davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer im August 2014 Patientinnen und Patienten behandelte. Das Geschäftsgebaren des Beschwerdeführers und dessen Verhalten gegenüber der Vorinstanz wecken damit zurecht schwere Bedenken hinsichtlich seiner Vertrauenswürdigkeit, so dass der Entzug der Bewilligung unter diesem Aspekt gerechtfertigt erscheint.

4. Dass angesichts dieser Bedenken überprüft wurde, ob dem Beschwerdeführer auch andere Verfehlungen nachgewiesen werden können, überrascht nicht und kann der



Vorinstanz nicht zum Nachteil gereichen bzw. den Kantonszahnarzt Dr. S.M. nicht in seiner Unbefangenheit beeinträchtigen. Im Übrigen führte der Beschwerdeführer keine weiteren Gründe dafür an, warum der Kantonszahnarzt Dr. S.M. befangen sein sollte. Es ist somit davon auszugehen, dass dessen Beurteilung in Bezug auf die eingegangenen Aufsichtsbeschwerden korrekt ist und der Beschwerdeführer Berufspflichten verletzt hat.

4.1. Der Beschwerdeführer macht nun geltend, dass bisher kein rechtskräftiger Entscheid betreffend eine Aufsichtsbeschwerde ergangen sei und er keine Gelegenheit gehabt habe, sich auf Basis eines solchen Entscheids allenfalls anders zu verhalten. Er hat sich aber offenbar gleichzeitig dennoch entschlossen, die seit der ersten Aufsichtsbeschwerde angefallenen Rechnungen zu überprüfen und allenfalls freiwillig anzupassen. Eine solche Vorgehensweise wäre ihm seit Eingang der ersten Aufsichtsbeschwerde möglich und bereits damals angezeigt gewesen.

4.2. Der Beschwerdeführer macht im Hinblick auf das Verfahren geltend, dass ihm das rechtliche Gehör nicht ausreichend gewährt worden sei, da eine Frist für eine Stellungnahme als letztmalig bezeichnet worden sei, obschon dies praxismässig nicht der Fall sei (act. 7/264). Aus Art. 29 Abs. 2 BV der Bundesverfassung (SR 101, BV) ergibt sich in Bezug auf das rechtliche Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Für die Frage des Äusserungsrechts und der Fristen für Stellungnahmen wird deshalb gefordert, dass einer Partei eines Verwaltungsverfahrens eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen ist (vgl. Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, S. 187). Wann eine Frist angemessen ist, bestimmt sich nach dem konkreten Einzelfall und vor allem nicht nach der ursprünglich angekündigten, sondern der schlussendlich gewährten Frist (unter Berücksichtigung abgelehnter Fristerstreckungsgesuche). Selbst wenn also die Vorinstanz eine Frist „praxiswidrig [...] als letztmalig“ bezeichnet hätte, hätte sie das rechtliche Gehör nur verletzt, wenn die angesetzte Frist nicht angemessen gewesen wäre und der Beschwerdeführer ein Gesuch um Fristerstreckung gestellt hätte und dies abgelehnt worden wäre. Die zweite Voraussetzung (Gesuch um Fristerstreckung, das abgelehnt wurde) wird nicht behauptet und ist damit nicht erfüllt.



4.3. Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht kann der Vorinstanz damit nichts vorgeworfen werden.

5. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, dass eine Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar ist (BGE 139 I 218 E. 4.3). Der Zweck, welcher Art. 36 und 38 MedBG zu Grunde liegt, besteht hauptsächlich im Schutz der Patienten, mittelbar aber auch im Schutz des Gesundheitssystems, weil die Qualität der Leistungserbringer (zusammen mit anderen Faktoren) die Effizienz des Systems sicherstellt (J. Dumoulin, in: Ayer/Kieser/Poledna/Sprumont [Hrsg.], a.a.O., Rz. 4 zu Art. 38 MedBG).

5.1. Was die Eignung der Bewilligungsverweigerung zur Erreichung des Regelungsziels betrifft, ist diese zweifelsohne zu bejahen. Denn durch die Massnahme wird ein (weitergehender) Schaden am Gesundheitssystem verhindert. Die darüber hinaus ausgesprochene Busse dürfte zudem präventiv wirken, sollte der Beschwerdeführer andernorts als Zahnarzt tätig sein oder sein wollen, und damit dem Schutz der Patientinnen und Patienten dienen.

5.2. Was die Erforderlichkeit der Massnahme betrifft, wäre eine mildere Massnahme vorliegend nicht zielführend, da der Vorinstanz das Vertrauen in den Beschwerdeführer zurecht fehlt. Deshalb ist nicht ersichtlich, welche mildere Massnahme als die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung zur Verfügung stünde. Insbesondere steht ein zeitlich beschränktes Berufsverbot nicht zur Diskussion, da beim Beschwerdeführer mit der fehlenden Vertrauenswürdigkeit im Kontakt mit der Vorinstanz eine Grundvoraussetzung für die Berufsausübung nicht gegeben ist und eine allfällige Wiederherstellung dieser Vertrauenswürdigkeit angesichts der dargelegten Umstände nicht absehbar ist. Es kommt hinzu, dass auch während dem laufenden Verfahren ständig neue Patientenbeschwerden gegen den Beschwerdeführer aktenkundig geworden sind und dass sich der Beschwerdeführer nicht an die Verfügung der Vorinstanz gehalten hat, obwohl seiner Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen worden war.



Unter einem anderen Aspekt ist die Erforderlichkeit der Busse zu beurteilen. Sie stellt in Bezug auf die Berufspflichten eine mildere Massnahme dar als ein Berufsausübungsverbot, aber eine schwerere als etwa ein Verweis. Nachdem die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zunächst einen Verweis angekündigt hatte und angesichts der sich häufenden Anhaltspunkte für Verletzungen der Berufspflichten schliesslich eine Busse androhte, erscheint eine solche unter dem Aspekt der Erforderlichkeit der Massnahme ebenfalls angezeigt.

5.3. Der Entzug der Bewilligung unter Auferlegung einer Busse ist zumutbar, denn das öffentliche Interesse am Schutz der Patientinnen und Patienten sowie an einem intakten Gesundheitswesen ist höher zu gewichten als das private Interesse des Beschwerdeführers, im Kanton St. Gallen weiterhin als Zahnarzt praktizieren zu dürfen bzw. keine Busse auferlegt zu bekommen.

5.4. Die angefochtenen Anordnungen erweisen sich deshalb als verhältnismässig.

6. Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen.

7. (...).

(...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens in Höhe von Fr. 5'000.–, unter Verrechnung des von ihm geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Publikationsplattform



St.Galler Gerichte

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer