



Fall-Nr.: B 2016/14
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.08.2017
Entscheiddatum: 24.08.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.08.2017

Erteilung einer Betriebsbewilligung für die Führung einer privaten Einrichtung der Gesundheitspflege. Art. 6 Abs. 2 VEG, sGS 325.11. Art. 51 Abs. 1 GesG (sGS 311.1). Die Verweigerung der Betriebsbewilligung mit den von der Vorinstanz angeführten Begründungen (gefährdete Versicherungsdeckung, fehlende gute Betriebsführung und Haltung der Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz bzw. ihre fehlende Vertrauenswürdigkeit) erwies sich als nicht gerechtfertigt. Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung an die Vorinstanz (Verwaltungsgericht, B 2016/14).

Besetzung

Vizepräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

S. GmbH,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt PD Dr. iur. Peter Reetz, Reetz Sohm Rechtsanwälte,
Obere Wiltisgasse 52, Postfach 441, 8700 Küsnacht,

gegen



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

Vorinstanz,

Gegenstand

Erteilung einer Betriebsbewilligung für die Führung einer privaten Einrichtung der Gesundheitspflege

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Mit Verfügung vom 11. November 2013 verweigerte das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (GD) Dr. med. dent. X.Y. die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit. Ein hängiges Disziplinarverfahren gegen ihn (vgl. VerwGE B 2015/307 vom 24. August 2017) wurde in der Folge weitergeführt (act. G 11/1). Im April 2014 teilte Dr. X.Y. dem GD mit, er beabsichtige, die Praxis der Zahnärzte Zentrum B. AG (früher: Zahnärztliches Zentrum Q. AG) durch die S. GmbH (nachfolgend: S. GmbH) zu übernehmen (act. G 11/5). Mit Gesuch vom 19. Mai 2014 beantragte die S. GmbH die Erteilung einer Betriebsbewilligung (act. G 11/6). Mit Schreiben vom 19. Juni 2014 äusserte sich der Rechtsdienst des GD dahingehend, dass keine Personalorganisation der S. GmbH ersichtlich sei. Der als medizinischer Leiter der Zahnarztpraxis aufgeführte Dr. med. L.M. verfüge über eine Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt im Kanton St. Gallen vom 8. Juli 2011 mit der fachlichen Einschränkung (act. G 11/6.3), dass er darauf verzichte, Implantate der Dr. X. AG, Q., und Implantate von Dr. X.Y. anzuwenden. Fraglich sei zudem, ob Dr. L.M. die Voraussetzungen für die medizinische Leitung erfülle. Die Wirksamkeit der Implantate von Dr. X.Y. sei umstritten und die Werbung auf der Homepage www.ch erweise sich als problematisch. Überdies



biere die Gesuchstellerin zahntechnische Leistungen an, für die kein Fachpersonal vorgesehen sei. Sodann bestünden Zweifel, ob zugunsten der S. GmbH eine genügende Versicherungsdeckung bestehe. Zu klären sei auch, ob die fehlende Vertrauenswürdigkeit von Dr. X.Y. (Vorsitzender der Geschäftsleitung und einziger Gesellschafter der S. GmbH) eine Verweigerung der Betriebsbewilligung nach sich ziehe. Es liege nahe, das Ergebnis des Disziplinarverfahrens gegen ihn abzuwarten (act. G 11/15.1).

b. Mit Schreiben vom 23. Juli 2014 teilte Rechtsanwalt PD Dr. Peter Reetz, Küsnacht, als Rechtsvertreter der S. GmbH mit, seine Mandantin habe vor, die Infrastruktur zu übernehmen, welche die Zahnärzte Zentrum AG voraussichtlich an Ort belassen werde. Es finde keine Übernahme des Betriebs der Zahnärzte Zentrum AG statt, weshalb auch keine Patientenfälle und Krankenakten auf die S. GmbH übergehen würden. Als Personal seien anfänglich Dr. L.M. als einziger Zahnarzt sowie eine Dentalassistentin und ein Zahntechniker vorgesehen. Die Berufsausübungsbewilligung von Dr. L.M. enthalte keine Einschränkung bezüglich Verwendung von basalen Implantaten. Noch nicht entschieden sei, ob der Zahntechniker als Arbeitnehmer angestellt werde oder er in Zusammenarbeit mit der S. GmbH einen eigenen Betrieb in eigenen Räumen führen werde. Die Gesuchstellerin verfüge über eine umfassende Versicherungsdeckung, welche mit derjenigen von Dr. X.Y. keinen Zusammenhang aufweise. Die Funktionen von Dr. X.Y. als Gesellschafter und Vorsitzender der Geschäftsführung seien in Kürze zu löschen. Auf Bedenken bezüglich seiner Einflussnahme sei daher nicht einzugehen (act. G 11/21). Auf das Schreiben des GD vom 6. Oktober 2014 (act. G 11/24) beantragte Rechtsanwalt Reetz die Sistierung des Verfahrens betreffend Erteilung der Betriebsbewilligung bis zum Abschluss des Disziplinarverfahrens gegen Dr. X.Y. und des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht (B 2014/197) betreffend Ausstandsbegehren gegen den Kantonszahnarzt im erwähnten Disziplinarverfahren (act. G 11/25.1). Diesem Gesuch entsprach das GD am 20. Oktober 2014 (act. G 11/25). Am 24. Oktober 2014 gab die S. GmbH dem GD den Widerruf des Mandats von Rechtsanwalt Reetz bekannt (act. G 11/26).

c. Im Nachgang zur Wiederaufnahme des Verfahrens am 17. März 2015 (vgl. act. G 11/29 und 11/33) teilte die S. GmbH am 14. April 2015 mit, dass nicht mehr vorgesehen sei, Dr. L.M. als Praxisleiter zu beschäftigen. Leitende Zahnärztin werde Dr.



M.K. (act. G 11/38). Am 4. Juni 2015 stellte Dr. M.K. ein Gesuch um Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung (act. G 11/45). Mit Eingabe vom 18. Juni 2015 stellte sich A.Y., Geschäftsführer der S. GmbH, auf den Standpunkt, dass der Entscheid über das Gesuch nicht von früheren Versicherungssituationen in den Unternehmen seines Vaters, Dr. X.Y., abhängig gemacht werden dürfe (act. G 11/44). Am 9. Juli 2015 gab er bekannt, dass die P. Est. nicht bereit sei, Auskünfte über ihre Eigentumsverhältnisse zu erteilen (act. G 11/46). Im Schreiben vom 12. August 2015 stellte sich das GD - mit Hinweis auf die Angriffe von Seiten der S. GmbH gegen das GD bezüglich Anordnungen im laufenden Verfahren sowie der Disziplinarverfahren gegen Dr. X.Y. und Dr. L.M. (vgl. act. G 11/29) - auf den Standpunkt, dass die S. GmbH im Fall der Erteilung der Betriebsbewilligung wahrscheinlich nicht bereit wäre, mit der Aufsichtsbehörde zusammenzuarbeiten. Benötigt werde zum einen eine unterzeichnete Entbindung vom Amtsgeheimnis/Einwilligung zur Datenherausgabe. Zum anderen habe die P. Est. als Inhaberin der S. GmbH ihre Beziehung zu Dr. X.Y. offenzulegen (act. G 11/48). Am 10. September 2015 hielt das GD fest, dass die S. GmbH ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkomme. Weder die zugestellte Erklärung „Entbindung vom Amtsgeheimnis//Einwilligung zur Datenherausgabe“ sei retourniert noch sei erklärt worden, welche Beziehung zwischen der P. Est. und Dr. X.Y. bestehe. Es werde deshalb eine Frist gewährt, damit die S. GmbH den wiederholten Aufforderungen des GD nachkomme (act. G 11/52).

d. Im Schreiben vom 12. September 2015 erklärte die S. GmbH, weder die P. Est. noch Dr. X.Y. seien verfahrensmässig beteiligt, weshalb deren Verbindung nicht relevant sei. Die von ihr eingereichte „Entbindung vom Amtsgeheimnis/Einwilligung zur Datenherausgabe“ sei für die Abklärungen beim Versicherer zu verwenden (act. G 11/53). Die Zürich Versicherungs-Gesellschaft reichte am 14. September 2015 Unterlagen zur Berufshaftpflichtversicherung der S. GmbH ein (act. G 11/54). Mit Verfügung vom 10. November 2015 betreffend das Disziplinarverfahren gegen Dr. X.Y. hielt das GD fest, dass die Vertrauenswürdigkeit von Dr. X.Y. nicht gegeben und seine berufliche Eignung nachhaltig in Frage gestellt sei (act. G 11/58). Auf Gesuch hin gewährte das GD der S. GmbH am 11. November 2015 Akteneinsicht (act. G 11/59). Hierauf bezog sich Dr. X.Y. mit E-Mail vom 14. November 2015 auf die gewährte Akteneinsicht und widerrief die Entbindung vom Amtsgeheimnis/Einwilligung zur Datenherausgabe (act. G 11/18.1) mit der Begründung, dass das GD von dieser



Erklärung in ungebührlicher Weise Gebrauch gemacht habe, indem es gestützt darauf die Verfügungen vom 11. November 2013 (act. G 11/1) und vom 10. November 2015 (act. G 11/58) betreffend Disziplinarverfahren zu den Akten des Betriebsbewilligungsverfahrens genommen bzw. die Rechtskraft der Verfügung vom 10. November 2015 nicht abgewartet habe (act. G 11/60). A.Y. führte hierauf im Schreiben vom 17. November 2015 aus, es bestehe kein Zusammenhang zwischen dem Disziplinar- und dem Betriebsbewilligungsverfahren, seit sein Vater aus der S. GmbH ausgeschieden sei. Die Verfügung vom 10. November 2015 (act. G 11/58) sei daher aus den Akten zu entfernen. Gründe für eine erneute Sistierung des Verfahrens lägen nicht vor (act. G 11/62). Mit Verfügung vom 24. Dezember 2015 wies das GD das Ausstandsbegehren gegen den Kantonszahnarzt ab (Ziff. 1). Sodann wies es - soweit es darauf eintrat - das Gesuch der S. GmbH um Erteilung einer Betriebsbewilligung für die Führung einer privaten Einrichtung der Gesundheitspflege ab (act. G 11/64).

B.

a. Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt Reetz für die S. GmbH mit Eingabe vom 18. Januar 2016 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Verfügung sei aufzuheben (Ziff. 1), das Gesuch um Ausstand des Kantonszahnarztes Dr. med. dent. E.F. sei gutzuheissen (Ziff. 2), es sei festzustellen, dass im Bewilligungsverfahren das Verbot der Rechtsverzögerung verletzt worden sei (Ziff. 3), die nachgesuchte Betriebsbewilligung sei (eventualiter innert einer kurzen Bearbeitungsfrist) zu erteilen (Ziff. 4), es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin über eine entsprechende Haftpflichtversicherung verfüge (Ziff. 5), es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin eine sorgfältige, nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs, der Ethik und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Tätigkeit gewährleiste (Ziff. 6) und es sei festzustellen, dass die Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin gegeben sei (Ziff. 7), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Ziff. 8).

b. Auf ein Schreiben des Verwaltungsgerichtspräsidenten vom 28. Januar 2016 betreffend Weitschweifigkeit der Beschwerde und Kürzung derselben (act. G 3) reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin ein entsprechendes Wiedererwägungsgesuch ein (act. G 5), welches der Verwaltungsgerichtspräsident mit Schreiben vom 15. Februar 2016 guthiess (act. G 7).



c. In der Vernehmlassung vom 9. März 2016 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verwies sie auf die angefochtene Verfügung und äusserte sich ergänzend zu Vorbringen in der Beschwerde (act. G 10).

d. Mit Stellungnahme vom 12. April 2016 äusserte sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung (act. G 13). Am 12. September 2016 ersuchte er um beförderliche Erledigung der Angelegenheit, zumal Mietkosten für die mangels Betriebsbewilligung nicht nutzbare Liegenschaft anfallen und Gewinne von monatlich 50'000.-- Franken entgehen würden (act. G 18). Auf ein weiteres Schreiben des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin vom 18. Januar 2017 (act. G 20) und anschliessender Mitteilung des Gerichtspräsidenten vom 7. Februar 2017, dass die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht vorgesehen sei (act. G 21), hielt der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung fest (act. G 22).

e. Am 15. März 2017 gab die Vorinstanz bekannt, dass Dr. X.Y. in der Zeit vom 15. November 2016 bis 6. März 2017 als Geschäftsführer der Beschwerdeführerin fungiert habe (act. G 23). Die Beschwerdeführerin äusserte sich hierzu mit Eingabe vom 17. März 2017 (act. G 25). In der Folge reichte sie eine weitere Stellungnahme vom 3. April 2017 ein (at. G 28 f.).

f. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens und anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 24. August 2017 wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in



St.Galler Gerichte

Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 18. Januar 2016 erfüllt zeitlich, formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher - mit den nachstehend darzulegenden Ausnahmen - einzutreten. Die Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin (act. G 1 S. 2 Ziff. 5-7) betreffend das Bestehen einer Haftpflichtversicherung (Art. 6 Abs. 2 lit. f der Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege; sGS 325.11; VEG), die Gewährleistung einer Tätigkeit nach einschlägigen Grundsätzen (Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG) sowie der Vertrauenswürdigkeit beinhalten allesamt notwendige Bestandteile der Prüfung der streitigen Frage, ob der Beschwerdeführerin die Betriebsbewilligung zu erteilen ist. Feststellungsansprüche gelten praxisgemäss als subsidiär. Sie bestehen dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit ebenso gut ein Gestaltungsurteil erwirken kann (BGE 137 II 199 E. 6.5 mit Hinweisen). Konkret ist nicht ersichtlich, was sich die Beschwerdeführerin von den separaten Feststellungsbegehren erhofft, was nicht bereits das beantragte Gestaltungsurteil bewirken kann. Von der Behandlung der Rechtsbegehren Ziff. 5 bis 7 kann daher abgesehen werden.

1.2. Gemäss Art. 61 Abs. 3 VRP können im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden. Neu ist ein Begehren, wenn eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 919). Ausdruck des Novenverbots ist ausserdem, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt (Cavelti/Vögeli a.a.O., Rz. 642). Demgegenüber dürfen neue Tatsachen, die sich vor Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden (unechte Noven), im Verfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden und sind zu würdigen (Cavelti/Vögeli a.a.O., Rz. 643). Sodann ergibt sich eine Verpflichtung zur Berücksichtigung von (echten oder unechten) Noven aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK): Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Im



Anwendungsbereich der EMRK sind zumindest dort auch Noven zu berücksichtigen, wo die Angelegenheit zuvor - wie vorliegend - nicht von einer richterlichen Instanz überprüft wurde (Cavelti/Vögeli a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis). Die von den Parteien mit Eingaben vom 15. und 17. März sowie 3. April 2017 geschilderten Gegebenheiten (act. G 23 bis 29) sind im vorliegenden Verfahren daher in die Würdigung miteinzubeziehen, wobei auf die darin enthaltenen Darlegungen betreffend Entfernung von Aussenwerbung (vgl. G 28 S. 6 f.) insoweit, als es an einem Bezug zum Streitgegenstand (vgl. nachstehende E. 3.1) fehlt, nicht einzugehen ist.

2. Bewilligungsvoraussetzungen

2.1.

2.1.1. Materiell streitig ist, ob die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der Betriebsbewilligung zu Recht abgewiesen hat. Art. 51 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (GesG; sGS 311.1) bestimmt, dass der Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege einer Bewilligung bedarf. Die Bewilligung wird nach Art. 51 Abs. 2 GesG erteilt, wenn sich Leiter und Mitarbeiter über die notwendigen fachlichen Fähigkeiten ausweisen, die erforderlichen Ausrüstungen vorhanden sind und eine gute Betriebsführung gewährleistet ist. Art. 6 Abs. 2 VEG regelt die Voraussetzungen im Einzelnen. Nach dieser Bestimmung wird die Betriebsbewilligung erteilt, wenn die Einrichtung über die für das Leistungsangebot notwendigen Räume und Ausstattungen verfügt (Art. 6 Abs. 2 lit. a VEG), genügend qualifiziertes Personal in ausreichender Zahl beschäftigt (Art. 6 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 23 Abs. 2 VEG), die fachliche Leitung bezeichnet hat (Art. 6 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 und 3 VEG), über eine geeignete Qualitätssicherung verfügt (Art. 6 Abs. 2 lit. d), eine sorgfältige, nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs, der Ethik und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Tätigkeit gewährleistet (Art. 6 Abs. 2 lit. e) und eine der Art und dem Risiko angemessene Betriebshaftpflichtversicherung abgeschlossen hat (Art. 6 Abs. 2 lit. f). Das Gesuch enthält nach Art. 7 Abs. 2 VEG Angaben über Zahl, Qualifikation und Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (lit. a), Unterlagen über Art, Zweck und Organisation der Einrichtung (lit. b), Dokumentationen über Betriebs- und Leistungskonzepte, das Qualitätsmanagement und Sicherstellung des Datenschutzes (lit. c), Pläne und Beschrieb von Bau und Ausrüstung (lit. d), den



Nachweis einer Betriebshaftpflichtversicherung nach Massgabe von Art und Umfang der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken, mit einer Deckungssumme von wenigstens 3 Mio. Franken je Einzelfall und wenigstens 5 Mio. je Jahr (lit. e) sowie aktuelle Bescheinigungen anderer Aufsichtsbehörden, dass kein Fehlverhalten aktenkundig ist (lit. f). Die Vollzugsbehörde kann weitere Unterlagen verlangen (Abs. 3).

2.1.2. Bei der Betriebsbewilligung handelt es sich um eine Polizeibewilligung. Eine solche Bewilligung wird auf ein entsprechendes Gesuch hin erteilt, nachdem festgestellt worden ist, dass die zum Schutz der Polizeigüter aufgestellten gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Tätigkeit erfüllt sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2650). Auf die Erteilung einer Betriebsbewilligung besteht ein Rechtsanspruch, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2661).

3.

3.1. Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 VRP). Dieser Grundsatz gilt (mit Einschränkungen hinsichtlich Behauptungs- und Beweisführungslast) auch im Rechtsmittelverfahren (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 610). Nach Art. 7 Abs. 3 VEG kann das GD sodann (neben den in Art. 7 Abs. 2 VEG aufgelisteten Angaben für die Gesuchprüfung) weitere Unterlagen verlangen. Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert. Diese Pflicht ist insofern gerechtfertigt, als die Beteiligten den Sachverhalt nicht nur besser kennen, sondern oft auch ein eigenes Interesse daran haben, ihre Darstellung des Sachverhalts beweismässig zu untermauern (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 599). Sie führt dazu, dass die Verfahrensbeteiligten vor allem dort, wo sie eine Bewilligung oder eine staatliche Leistung beanspruchen, das tatsächliche Fundament ihres Begehrens



weitgehend selbst behaupten und die Beweise dafür anbieten müssen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 605 mit Hinweis). Kann von den Privaten nach den Umständen eine Handlung oder eine Äusserung erwartet werden und bleibt eine solche aus, so haben die Behörden nicht nach Tatsachen zu forschen, die nicht aktenkundig sind. Eine Mitwirkungspflicht besteht insbesondere für die Beschaffung von Unterlagen, welche nur die Parteien liefern können, und für die Abklärung von Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörde (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 994 mit Hinweis auf BGE 130 II 499, 464 und 128 II 139, 142 f.). Wenn nach Abschluss des Beweisverfahrens (mit allfälligen weiteren Abklärungen) und der Beweiswürdigung keine Überzeugung der Erstinstanz über die relevanten Tatsachen zustande kommt, hat im Fall, in welchem eine Verfügung mit begünstigendem Charakter zur Diskussion steht, der zu Begünstigende die Beweislast für die Voraussetzungen der Begünstigung bzw. die Folgen einer allfälligen Beweislosigkeit zu tragen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 626-629).

3.2. Praxisräumlichkeiten und Personelles (Art. 6 Abs. 2 lit. a bis c VEG)

3.2.1. Das vorliegend streitige Betriebsbewilligungs-Gesuch betrifft den Standort Q. und den im Gesuch vom 19. Mai 2014 (act. G 11/6) umschriebenen Leistungsbereich. Vorgesehen ist, dass vertraglich mit der Beschwerdeführerin verbundene Personen zahnmedizinische Leistungen und Zahnlaborarbeiten auf Namen und Rechnung der Beschwerdeführerin (medizinisches Institut) erbringen (vgl. Art. 4 in Verbindung mit Art. 21 VEG). Als Leiter eines medizinischen Instituts wird zugelassen, wer die Voraussetzungen für die selbständige Berufsausübung im entsprechenden Fachbereich verfügt (Art. 22 Abs. 2 VEG). Nach Art. 11 VEG kommt gegenüber dem medizinischen und dem pflegerischen Fachpersonal der Einrichtung das Weisungsrecht unabhängig von der Bewilligungsempfängerin oder vom Bewilligungsempfänger ausschliesslich der fachlichen Leiterin oder dem fachlicher Leiter zu. Für die medizinisch-fachlichen Belange liegt somit die alleinige Verantwortung - unabhängig von der Beschwerdeführerin - beim medizinischen Leiter bzw. der medizinischen Leiterin.

Die Vorinstanz hielt in diesen Zusammenhang fest, der nunmehr als medizinische Leiterin bezeichneten Dr. M.K. (act. G 11/38; Nachfolgerin von Dr. L.M.) dürfe eine



Berufsausübungsbewilligung nur erteilt werden, wenn die Beschwerdeführerin über eine Betriebsbewilligung verfüge. Im Weiteren sei das Vorhaben, einen Zahntechniker anzustellen, nicht umgesetzt worden (act. G 11/21), weshalb (mit Blick auf Art. 6 Abs. 2 lit. b VEG) nicht einzusehen sei, wie Zahnlaborarbeiten unter diesen Umständen angeboten werden könnten (act. G 11/33). Sodann stünden die Räumlichkeiten der Zahnarztpraxis (Art. 6 Abs. 2 lit. a VEG) seit Februar 2015 zur Verfügung (act. G 11/3), die Beschwerdeführerin habe jedoch trotz entsprechender Ankündigung (act. G 11/21.1) keine Vereinbarung betreffend Infrastrukturübernahme eingereicht (act. G 11/64 S. 8).

3.2.2. Hinsichtlich der Voraussetzung nach Art. 6 Abs. 2 lit. a VEG bestätigte die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren, dass die Räumlichkeiten in Q. von ihr einschliesslich Ausstattung gemietet worden seien und die medizinische Einrichtung aktuell vollständig betriebsbereit eingerichtet sei (act. G 1 S. 39 mit Hinweis auf die Vereinbarung vom 5. November 2014 [act. G 2/18]). Von dieser an der mündlichen Verhandlung bestätigen und unbestritten gebliebenen Feststellung ist nachstehend auszugehen. Anhaltspunkte dafür, dass die Voraussetzung nach Art. 6 Abs. 2 lit. a VEG dennoch nicht erfüllt sein könnte, wurden von der Vorinstanz weder geltend gemacht noch sind solche aus den Akten ersichtlich.

3.2.3. In BGE 133 V 115 hatte das Bundesgericht entschieden, dass die von Dr. X.Y. verwendeten Basalosseointegrations-Implantate (BOI-Implantate) als nicht wirksame Behandlung nicht kassenpflichtig seien. Die BOI-Implantate wurden nicht als nach internationalen wissenschaftlichen Richtlinien anerkannte Implantatversorgung beurteilt (BGE 133 V 123). Fest steht in diesem Zusammenhang, dass der vorerst als medizinischer Leiter der Beschwerdeführerin vorgesehene Dr. L.M. im Rahmen der Erteilung seiner Berufsausübungsbewilligung ausdrücklich auf Implantate der Dr. X. AG bzw. von Dr. X.Y. verzichtet hatte (act. G 11/6.3). Hieran vermag der von der Beschwerdeführerin angeführte (zutreffende) Umstand nichts zu ändern, dass die Berufsausübungsbewilligung von Dr. L.M. nicht an eine Bedingung betreffend die Implantate der Dr. X. AG und/oder Dr. X.Y. geknüpft war (act. G 1 Rz. 131). Gemäss Broschüre (act. G 11/55) verwenden die S.-Einrichtungen nur Implantate der Dr. X. AG. Letzteres wurde von der Beschwerdeführerin auch im vorliegenden Verfahren nicht in Abrede gestellt (vgl. act. G 1 Rz. 263-266). Von daher kam Dr. L.M. mit Blick auf den



erwähnten Verzicht als medizinischer Leiter der Beschwerdeführerin zum vornherein nicht in Betracht. Mit Verfügung vom 7. November 2016 trat die Vorinstanz auf den Antrag der Dr. X. AG auf Feststellung, wonach sie berechtigt sei, Implantate an Zahnärzte im Kanton St. Gallen zu vertreiben, nicht ein. Ebenfalls trat sie nicht ein auf den Antrag auf Wiedererwägung der Verfügung vom 8. Juli 2011 (Erteilung der Berufsausübungsbewilligung an Dr. L.M. mit Verzicht auf Verwendung von BOI-Implantaten) sowie auf den Antrag zum Erlass einer Allgemeinverfügung betreffend die Verwendung von Zahnimplantaten sowie der Handelsmarke „S.“ durch sämtliche Zahnärzte im Kanton St. Gallen (act. G 24/3). Diese Gegebenheiten - und insbesondere auch die erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung - vermögen jedoch nichts daran zu ändern, dass die Verwendung von BOI-Implantaten als solche nicht unzulässig ist. Die Tatsache allein, dass Mitarbeitende der Beschwerdeführerin BOI-Implantate anwenden, stellt somit deren Qualifikation im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. b VEG noch nicht in Frage.

3.2.4. Das Vorbringen in der Beschwerde, wonach für die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung zu Gunsten von Dr. M.K. eine Betriebsbewilligung nicht erforderlich sei (act. G 1 Rz. 134-137), trifft zu. Es geht daher nicht an, die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung für die Tätigkeit von Dr. M.K. bei der Beschwerdeführerin vom Bestehen einer Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin abhängig zu machen. Erstere kann unabhängig vom Bestehen letzterer erteilt oder verweigert werden. Wenn die Beschwerdeführerin im Weiteren hinsichtlich der Anforderung gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b VEG (Beschäftigung von genügend qualifiziertem Personal in ausreichender Anzahl) einwendet, dass sie die Beschäftigung eines Zahntechnikers ohne Vorliegen einer Betriebsbewilligung nicht habe festlegen können (act. G 1 Rz. 138-150), so ist festzuhalten, dass die gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen im Voraus zu prüfen sind. Hierfür muss grundsätzlich auch das für den Betrieb vorgesehene Personal vorgängig bekannt sein. Die Frage, ob diese Voraussetzung vorliegend - im heutigen Zeitpunkt - erfüllt ist, lässt sich anhand der dem Gericht vorliegenden Akten und Angaben nicht beantworten und wird daher von der Vorinstanz - anhand von aktuellen Angaben der Beschwerdeführerin - noch zu prüfen sein. Dies gilt auch für die Voraussetzung nach Art. 6 Abs. 2 lit. d VEG (geeignete Qualitätssicherung); hierzu lassen die bestehenden Akten ebenfalls keine abschliessende Beurteilung zu.



3.3. Haftpflichtversicherung (Art. 6 Abs. 2 lit. f VEG)

3.3.1. Das Schreiben von Dr. X.Y. vom 18. September 2014 (Ermächtigung zur Datenbekanntgabe an das GD) umfasste den Datenaustausch mit der Zürich Versicherungs-Gesellschaft, nicht jedoch denjenigen mit der Basler Versicherung AG. Es entband das GD auch nicht vom Amtsgeheimnis. Sodann schloss Dr. X.Y. darin die Vorfälle aus, welche die Dr. X.Y.-Dental-Unternehmensgruppe betreffen würden (act. G 11/36.1). Am 14. April 2015 wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass ihre Versicherungsdeckung wegen früherer Verfehlungen von Dr. X.Y. nicht gefährdet sei, weil Dr. X.Y. nicht mehr in der aktuellen Police (act. G 11/38.3) eingeschlossen sei (act. G 11/38). Am 11. Mai und 18. Juni 2015 brachte sie vor, dass die Anforderungen des GD nicht erfüllbar seien, weil der Versicherungsvertrag der Beschwerdeführerin in keinem Zusammenhang mit den Verträgen der Dr. X. AG, der P. Est. oder von Dr. X.Y. selbst stünden. Es gebe keine Veranlassung, Versicherungsunterlagen fremder Unternehmen beizuziehen (act. G /11/43 f). Am 15. August 2015 willigte die Beschwerdeführerin in den Datenaustausch zwischen dem GD und der Zürich Versicherungs-Gesellschaft ein; dies beschränkt auf ihre eigene bisherige (an sich noch nicht offiziell aufgenommene) Tätigkeit und die Police vom 30. März 2015 (act. G 11/49.2). Aufgrund dieser Erklärung beschaffte die Vorinstanz Akten bei der Zürich Versicherungsgesellschaft (act. G 11/54).

3.3.2. Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung fest, die Beschwerdeführerin habe sich geweigert, zur Abklärung des Sachverhalts (unter anderem betreffend Nachweis einer Betriebshaftpflichtversicherung) beizutragen. Hinsichtlich Versicherungssituation sei zu beachten, dass Dr. X.Y. seine Anzeigepflicht gegenüber der Zürich Versicherungs-Gesellschaft verletzt habe, indem er den neuen Versicherer nicht über die zahlreichen Verfehlungen informiert habe, für welche die Basler Versicherung AG Leistungen erbracht habe. Er habe sich sodann geweigert, die Einwilligung für die Klärung der Rechtsfolge betreffend die Verträge bei der Zürich Versicherungs-Gesellschaft zu erteilen. Daher bestünden Zweifel, ob die Versicherungsdeckung gewährleistet sei. Auf die Feststellungen in der Verfügung vom 10. November 2015 (act. G 11/58 E. 10) sei zu verweisen. Die beigebrachten Versicherungsnachweise (act. G 11/6.5, 11/21.1, 11/38.3) würden keine schlüssige Antwort auf die Frage geben, wie der Versicherer die Risiken, welche mit der



Verwendung der Implantate von Dr. X.Y. verbunden seien, einschätzen könne, wenn er über zahlreiche Fehlbehandlungen nicht informiert worden sei. Auch daraus ergäben sich Zweifel, ob die Versicherungsdeckung gewährleistet sei. Das GD habe daher einen umfassenden Auskunftsaustausch mit den beteiligten Versicherern (Zürich, Basler) als zielführend erachtet. Aus diesem Grund habe es unter anderem mit Schreiben vom 7. April 2015 (act. G 11/37.1 und 37.2) eine „Entbindung vom Amtsgeheimnis/Einwilligung zur Datenherausgabe“ der Unternehmensgruppe von Dr. X.Y. (Dr. X. AG und S. GmbH) verlangt. Die vom GD zugestellten Formulare habe die Beschwerdeführerin jedoch nicht unterschrieben. Auch die am 12. August 2015 zugestellte Erklärung „Entbindung vom Amtsgeheimnis/Einwilligung zur Datenherausgabe“ sei nicht unterzeichnet worden, obwohl darin nur die Datenherausgabe der Beschwerdeführerin gegenüber der Zürich Versicherungs-Gesellschaft vorgesehen gewesen sei (act. G 11/48.1). Das GD habe das Dossier der Beschwerdeführerin bei der Zürich Versicherungs-Gesellschaft zu den Akten genommen. Ein umfassender Datenaustausch habe jedoch nicht stattgefunden, weil die von der Beschwerdeführerin eingereichten Erklärungen (act. G 11/36.1, G 11/49.2) nicht den gestellten Anforderungen entsprochen hätten. Die Beschwerdeführerin sei somit ihrer Mitwirkungspflicht betreffend Versicherungssituation nicht nachgekommen. Ihr Vorschlag, anderweitige Sicherheiten anstelle der Betriebshaftpflichtversicherung zu leisten (act. G 11/34 und G 11/38), habe nicht aufgenommen werden können. Zum einen sehe das VEG diese Möglichkeit für Betriebe nicht vor. Zum anderen sei das MedBG dahingehend geändert worden, dass diese Alternative auch für natürliche Personen nicht mehr bestehen werde (act. G 11/64 S. 10 f. mit Hinweis auf G 11/56).

3.3.3. Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, Dr. X.Y. stelle in Abrede, Anzeigepflichten gegenüber der Zürich Versicherungs-Gesellschaft verletzt zu haben. Im vorliegenden Verfahren sei nicht die Versicherungsdeckung von Dr. X.Y., sondern lediglich diejenige der Beschwerdeführerin von Bedeutung. Die aktuelle Versicherungspolice der Beschwerdeführerin (act. G 11/38.3) sei völlig unabhängig von allfälligen Verfehlungen von Dr. X.Y., da letzterer nicht in der Police eingeschlossen sei. Die Beschwerdeführerin erfülle die Voraussetzung einer ausreichenden Berufshaftpflichtversicherung (act. G 1 Rz. 162-193).



Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Zürich Versicherungs-Gesellschaft hätte ihr erklären können, ob die früheren Schadenmeldungen an die Basler Versicherung AG im Zusammenhang mit Implantaten von Dr. X.Y. keinen Einfluss auf die Versicherungssituation der Beschwerdeführerin hätten. Wenn die Versicherungsdeckung nicht gefährdet sei, erscheine nicht nachvollziehbar, weshalb der aktuelle Versicherer von Dr. X.Y. und der Beschwerdeführerin (Zürich Versicherungs-Gesellschaft) von jenen Fällen nicht erfahren könne. Mangels Mitwirkung habe sie (die Vorinstanz) eine aufwändige Auseinandersetzung bezüglich Versicherungsdeckung führen müssen; es sei diesbezüglich auf die Verfügung vom 10. November 2015 (act. G 11/58) zu verweisen (act. 10 S. 4).

3.3.4. Zutreffend erscheint, dass die vorbehaltlose Mitwirkung der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Offenlegung der Versicherungssituation die Abklärung erleichtert hätte. Aus welchem Grund sie einer vollständige Offenlegung früherer Versicherungsfälle betreffend Dr. X.Y. bzw. der von diesem verwendeten Implantaten nicht zustimmte, erscheint nicht ganz nachvollziehbar, zumal Dr. X.Y. vorerst ab März 2011 (nachstehende E. 5.1) und wiederum von 15. November 2016 bis 6. März 2017 (nachstehende E. 5.4.4) immerhin eine formelle Organstellung bei der Beschwerdeführerin innehatte und davon auszugehen ist, dass die Beschwerdeführerin den Einsatz seiner Implantate favorisiert. Andererseits trifft es zu, dass Dr. X.Y. für die Ausübung einer Tätigkeit als Zahnarzt nicht in der Versicherungs-Police der Beschwerdeführerin mit eingeschlossen ist (act. G 11/38.3). Eine (aktuelle oder frühere) Berufstätigkeit von Dr. X.Y. gehört mithin nicht zu den versicherten Risiken jener Police, weshalb diesbezüglich von der Beschwerdeführerin selbst auch keine Anzeigepflichten im Sinn von Art. 4 und 6 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG; SR 221.229.1) verletzt werden konnten. Die entsprechenden Akten wurden der Vorinstanz von der Zürich Versicherungs-Gesellschaft zugestellt (act. G 11/54). Da die Beschwerdeführerin über eine Haftpflichtversicherung verfügt, stellt sich die von den Parteien diskutierte Frage des Vorliegens bzw. Genügens von anderweitigen Sicherheiten nicht. Es besteht kein Anlass, das Vorliegen der Voraussetzung nach Art. 6 Abs. 2 lit. f VEG anzuzweifeln.

4. Vertrauenswürdigkeit



4.1. Die Beschwerdeführerin wurde am 23. August 2011 im Handelsregister eingetragen. Nachdem vorerst die Dr. X. AG einzige Gesellschafterin war und Dr. X.Y. als Geschäftsführer mit Einzelunterschrift fungierte, trat Dr. X.Y. seit dem 28. März 2013 als alleiniger Gesellschafter und Geschäftsführer mit Einzelunterschrift auf. Im Juli 2013 wurde W.L. als Geschäftsführer mit Einzelunterschrift eingetragen (act. G 11/6.2). Mit Hinweis darauf, dass Dr. X.Y. die Vertrauenswürdigkeit abgesprochen worden (act. G 11/1 und 11/58) und er formell aus der Beschwerdeführerin ausgeschieden sei und an seiner Stelle die ihm nahestehende P. Est. als Inhaberin auftrete, verlangte das GD zur Klärung einer Einflussnahme von Dr. X.Y. auf die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 6. Oktober 2014 die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse der P. Est. bzw. der Personen, die hinter dieser Gesellschaft stünden (act. G 11/24). Die Beschwerdeführerin weigerte sich in der Folge, die Auskünfte zu erteilen; dies mit der Begründung, dass die Informationen direkt bei der P. Est. einzuholen seien (vgl. act. G 11/29, G 11/43 f.). In einem von der Beschwerdeführerin hierauf eingereichten Schreiben der P. Est. vom 6. Juli 2015 teilte diese mit, dass sie (als Inhaberin der Beschwerdeführerin) keine Veranlassung habe, die angeforderte Auskunft zu erteilen (act. G 11/46). Am 15. August 2015 reichte die Beschwerdeführerin eine Zessionserklärung (Rechtsübergang auf die Ehefrau von Dr. X.Y.) betreffend die P. Est. nach (act. G 11/49) und stellte sich in der Folge auf den Standpunkt, dass die Beziehung zwischen Dr. X.Y. und der P. Est. für das streitige Bewilligungsverfahren nicht relevant sei (act. G 11/51, G 11/53)

Bei der P. Est., welche im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung Eigentümerin der Beschwerdeführerin war, handelt es sich um eine liechtensteinische Anstalt, welche am 28. August 2003 durch ein Treuhandunternehmen errichtet worden war (act. G 11/24.2). Sie war mit der Anmeldung von Erfindungen von Dr. X.Y. beim EU-Patentamt (act. G 11/24.7, G 11/24.9) befasst und fungierte als Vermieterin der Räumlichkeiten der Zahnarztpraxis in Q. (vgl. act. G 11/24.10). Miteigentümer der Liegenschaft an der im Handelsregister aufgeführten Adresse der Beschwerdeführerin in Q. (D. 00) ist Dr. X.Y. (vgl. act. G 11/24.3). Dieselbe Adresse erscheint auch auf der Korrespondenz der Dr. X. AG (act. G 11/27.1). Im Schreiben des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin vom 5. Juni 2014 wurde die P. Est. als eine Dr. X.Y. „nahestehende Gesellschaft“ bezeichnet (act. G 11/24.4; vgl. auch act. G 11/24.5 f.).



4.2. Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, die P. Est. habe als Inhaberin der Beschwerdeführerin ein eigenes Interesse an der Erteilung der Betriebsbewilligung. Für die Prüfung der guten Betriebsführung und der Vertrauenswürdigkeit sei die Offenlegung der hinter juristischen Personen stehenden Interessenverbindungen sinnvoll. Der Umstand, dass Dr. X.Y. die Weiterführung zahnmedizinischer Behandlungen über eine juristische Person geplant habe (act. G 11/5), nachdem ihm am 11. November 2013 die Neuerteilung der Berufsausübungsbewilligung verweigert worden sei (act. G 11/1), erweise sich als problematisch, wenn feststehe, dass sein Verhalten die Ausübung der Aufsicht durch das GD verunmögliche (vgl. act. G 11/58). Wenn die Beschwerdeführerin nicht einmal im Bewilligungsverfahren genügend Auskünfte liefere, sei davon auszugehen, dass sich das GD bei einer allfälligen Patientenbeschwerde oder einer Abklärung an Ort auf die Mitwirkung der Beschwerdeführerin nicht verlassen könne. Vor diesem Hintergrund wäre auf das Gesuch wegen fehlender Mitwirkung nicht einzutreten. Die Betriebsbewilligung sei jedoch wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit zu verweigern. Die Beschwerdeführerin vermöge sich nicht von Dr. X.Y. abzugrenzen. Die Einflussnahme bzw. eine faktische Organstellung von Dr. X.Y. könne nicht ausgeschlossen werden. Nach der Aktenlage (act. G 11/24.4. bis 24.6) sei erstellt, dass Dr. X.Y. hinter der P. Est. bzw. der Beschwerdeführerin stehe. Die systematische Weigerung der Beschwerdeführerin, die Interessenverbindungen offenzulegen, lasse sich vor diesem Hintergrund erklären. Daraus sei zu schliessen, dass der Eigentumswechsel bei der Beschwerdeführerin nur pro forma erfolgt sei, um die Tatsache zu verbergen, dass die Beschwerdeführerin von Dr. X.Y. beherrscht sei. Die Berufung auf den Eigentumswechsel erweise sich damit als rechtsmissbräuchlich. Die Zusicherung der Beschwerdeführerin, dass Dr. X.Y. in der Einrichtung keine zahnärztliche Tätigkeit ausüben werde, lasse ausser Acht, dass sich die Voraussetzung der Vertrauenswürdigkeit nicht nur auf angestellte Medizinalpersonen beziehe, sondern auch auf den Betrieb. Ein Betrieb, bei dem eine als nicht vertrauenswürdig eingestufte Medizinalperson als faktisches Organ fungiere, könne nicht als vertrauenswürdig gelten (act. G 11/64 S. 11-14).

Sodann seien verbale Unkorrektheiten, Angriffe und ungebührliche Kritik (act. G 11/13, G 11/17, G 11/29) nicht die Art und Weise, wie Meinungsverschiedenheiten ausgetragen werden sollten (act. G 11/64 S. 14-16). Das GD habe mehrmals erklärt, wie die Beschwerdeführerin die Gutheissung ihres Gesuchs erreichen könne (vgl. act.



G 11/48). Am 10. September 2015 habe das GD sogar festgehalten, dass im Fall der Mitwirkung der Beschwerdeführerin die Möglichkeit geprüft werden könne, ob ihre Tätigkeit trotz Bedenken unter bestimmten Auflagen zu bewilligen sei (act. G 11/52). Auf die Möglichkeit einer Bewilligung unter bestimmten Auflagen sei die Beschwerdeführerin nicht eingegangen. Eine gute Betriebsführung durch die Beschwerdeführerin sei nicht gewährleistet, weil sie aufgrund ihrer nachgewiesenen Verbindung mit Dr. X.Y. und ihrer Haltung gegenüber dem GD als nicht vertrauenswürdig zu erachten sei. Die Unabhängigkeit des Fachpersonals im Sinn von Art. 11 VEG sei unter diesen Umständen nicht gewährleistet. Es sei zu befürchten, dass sich die Verfehlungen von Dr. X.Y., der seit 2010 in der Schweiz nicht mehr zahnmedizinisch tätig sei, wiederholen würden (vgl. Darstellung in der im Beschwerdeverfahren B 2015/307 angefochtenen Verfügung vom 10. November 2015, act. G 11/58; act. G 11/64 S. 14-16).

4.3. Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, nicht zu prüfen sei vorliegend, ob sie vertrauenswürdig sei. Vertrauenswürdig müssten lediglich die Einrichtungsleiterin sowie diejenigen Mitarbeiter sein, die einen medizinischen Beruf ausüben würden. Die Vertrauenswürdigkeit dieser Personen sei jedoch nicht im vorliegenden Betriebsbewilligungsverfahren zu prüfen (act. G 1 Rz. 18-24). Der P. Est. als einzige Gesellschafterin der Beschwerdeführerin komme keine Zeichnungsberechtigung zu. Sie sei somit irrelevant für sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der zu erteilenden Betriebsbewilligung (act. G 1 Rz. 31). Den Nachweis der Betriebshaftpflichtversicherung habe sie erbracht, weshalb diesbezüglich auch keine Mitwirkungspflichten verletzt worden seien. Die Beziehungen zwischen Dr. X.Y. und der P. Est. seien sodann offengelegt worden (act. G 1 Rz. 159). Es genüge nicht für die Verweigerung einer Betriebsbewilligung, dass „nicht ausgeschlossen werden kann“, dass eine aussenstehende Drittperson (welche angeblich nicht vertrauenswürdig sei) auf den Betrieb Einfluss nehmen könne. Dadurch, dass Dr. X.Y. bei der Beschwerdeführerin sowohl als Gesellschafter als auch als Geschäftsführer ausgeschieden sei, habe er sämtliche Einflussmöglichkeiten auf die Beschwerdeführerin aufgegeben. Von einer Umgehung der am 11. November 2013 verfüigten Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung könne keine Rede sein. Soweit die Vorinstanz aus den Ausführungen des Rechtsvertreters schliesse, dass die P. Est. Dr. X.Y. nahestehe, liege ein Zirkelschluss vor, da die P. Est. erst durch die



Vorinstanz selbst in eine Nähe zu Dr. X.Y. gerückt worden sei. Hinsichtlich der Äusserungen der Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz sei festzuhalten, dass es möglich sein müsse, dass Missstände, welche in einer Behörde nach Ansicht eines Dritten bestehen würden, angezeigt werden könnten. Sodann gehe es vorliegend darum, dass die Beschwerdeführerin ihre angeblich bestehenden und von ihr bestrittenen Mitwirkungspflichten nicht vollständig erfüllt habe. Dass daraus nicht auf eine „mangelnde Bereitschaft, Anordnungen zu befolgen“ im Sinn der von der Vorinstanz zitierten Rechtsprechung (BGer 2C_58/2008 und 2C_848/2009) geschlossen werden könne, sei evident. Daraus könne keine fehlende Vertrauenswürdigkeit abgeleitet werden. Die Beschwerdeführerin habe die Aufsichtsfunktion der Vorinstanz nicht verunmöglicht, zumal sie stets bemüht gewesen sei, die Anfragen der Vorinstanz zu beantworten, soweit ihr dies zumutbar gewesen sei (act. G 1 Rz. 241-300).

4.4.

4.4.1. Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebsbewilligung bilden unter anderem das in Art. 51 Abs. 2 GesG genannte Erfordernis der guten Betriebsführung sowie die Anforderungen nach Art. 7 Abs. 2 lit. f VEG (kein Fehlverhalten) und Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG (Ausrichtung der Tätigkeit nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs und der Ethik). Art. 44 Abs. 1 GesG in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (MedBG) sowie Art. 46 Abs. 1 GesG regeln demgegenüber die Voraussetzungen für die Bewilligung der Ausübung medizinischer Berufe, nicht jedoch diejenigen der Betriebsbewilligung. Sodann betreffen Art. 7 Abs. 2 lit. c und d der Verordnung über die Ausübung der medizinischen Berufe; sGS 312.0, VMB) und Art. 8 Abs. 2 lit. c und d der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege (VBG sGS 312.1) Gesuche um eine Berufsausübungsbewilligung für medizinische Berufe, nicht jedoch Gesuche um Erteilung einer Betriebsbewilligung. Für die Erteilung einer Betriebsbewilligung wird nach Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG wie erwähnt die Gewährleistung einer sorgfältigen, nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs, der Ethik und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Tätigkeit verlangt, nicht jedoch eine (darüber hinausgehende) Vertrauenswürdigkeit, wie sie für die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen vorausgesetzt ist. Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Vertrauenswürdigkeit von Medizinalpersonen (als



natürliche Personen; vgl. VerwGE B 2011/254 vom 29. August 2012, E. 3; BGer 2C_848/2009 vom 11. Mai 2010, E. 2 mit Hinweisen, BGer 2C_389/2012 vom 12. November 2012, E. 7.1) können dementsprechend nicht auf Betriebsbewilligungsgesuche von juristischen Personen zur Anwendung gebracht werden. Ausser Betracht fällt eine sinngemässe Anwendung der Regeln über die Vertrauenswürdigkeit im Betriebsbewilligungsverfahren insbesondere auch angesichts des abschliessenden Charakters der Aufzählung in Art. 6 Abs. 2 VEG. Mit der Beschwerdeführerin (act. G 1 S. 9) ist somit festzuhalten, dass der Leiter bzw. die Leiterin der Einrichtung sowie die Mitarbeiter, die einen bewilligungspflichtigen medizinischen Beruf ausüben, vertrauenswürdig sein müssen. Die Vertrauenswürdigkeit dieser Personen ist jedoch nicht im Verfahren betreffend Betriebsbewilligung, sondern im Berufsausübungsbewilligungsverfahren der jeweiligen Person zu prüfen.

4.4.2. Wie dargelegt (vorstehende E. 4.1) ist davon auszugehen, dass Dr. X.Y. der P. Est. „nahesteht“. Ein „Zirkelschluss“ der Vorinstanz (act. G 1 Rz. 260) lässt sich hier insofern nicht erkennen, als das erwähnte Naheverhältnis vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin selbst bestätigt worden war (vgl. act. G 11/24.4-24.6). Hinsichtlich der internen Verhältnisse der Eigentümerin der Beschwerdeführerin ist einzig bekannt, dass die Ehefrau von Dr. X.Y. (Dr. B.Y.) gestützt auf eine Zessionsurkunde (act. G 11/49.1) „quasi“ Eigentümerin P. Est. ist (act. G 1 Rz. 209). Diese Gegebenheiten sind jedoch für die Erfüllung der Voraussetzungen der Betriebsbewilligungserteilung nicht relevant, zumal die Feststellung der Vorinstanz, wonach für die Prüfung der guten Betriebsführung (Art. 51 Abs. 2 GesG) die Offenlegung der hinter den beteiligten juristischen Personen (P. Est. als Eigentümerin der Beschwerdeführerin) stehenden Interessenverbindungen sinnvoll sei, unter den gegebenen Verhältnissen zu weit greift. Wesentlich erscheint hier der bereits erwähnte Umstand, dass gegenüber dem medizinischen und dem pflegerischen Fachpersonal der Einrichtung das Weisungsrecht ausschliesslich der medizinischen Leiterin oder dem medizinischen Leiter zukommt und für die medizinisch-fachlichen Belange bzw. die gute Betriebsführung somit die alleinige Verantwortung - unabhängig von der Beschwerdeführerin und den hinter ihr stehenden Personen und Gesellschaften - beim medizinischen Leiter bzw. der medizinischen Leiterin liegt (vorstehende E. 4.2.1 und Art. 11 VEG). Die Verbindung der Beschwerdeführerin mit Dr. X.Y. ist vor diesem



Hintergrund - entgegen der Auffassung der Vorinstanz (act. G 11/64 S. 16) - nicht geeignet, die gute Betriebsführung zum vornherein in Frage zu stellen. Mit der Beschwerdeführerin (vorstehende E. 4.3) ist sodann festzuhalten, dass die P. Est. für Fragen im Zusammenhang mit der zu erteilenden Betriebsbewilligung keine entscheidrelevante Bedeutung hat, zumal ihr auch keinerlei Weisungsbefugnis zukommt. Die Vorinstanz war daher auch nicht berechtigt, gestützt auf Art. 12 VRP und Art. 7 Abs. 3 VEG Unterlagen über die internen Verhältnisse der P. Est. zu verlangen. Für die Beschwerdeführerin bestand dementsprechend kein Anlass, sich im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht zu Stellung und Funktion von Dr. X.Y. in der P. Est. im Einzelnen zu äussern. Die Fragen, ob bzw. inwiefern in diesem Zusammenhang von einem „Durchgriff“ (im gesellschaftsrechtlichen Sinn) auf hinter der Beschwerdeführerin bzw. der P. Est. stehende Personen zu sprechen wäre oder nicht (act. G 10 S. 2; G 13 S. 4 f.; G 28 S. 7 f.) und ob dadurch eine zum Schutz der öffentlichen Gesundheit notwendige Verweigerung der Betriebsbewilligung zu rechtfertigen wäre, braucht unter diesen Umständen nicht weiter untersucht zu werden.

4.4.3. Gemäss Handelsregister-Auszug war Dr. X.Y. in der Zeit vom 15. November 2016 bis 6. März 2017 erneut Geschäftsführer der Beschwerdeführerin (vgl. act. 24/8 und 24/9). Die Beschwerdeführerin führt hierzu aus, A.Y. (Sohn von Dr. X.Y.) sei infolge seiner neuen Geschäftsführertätigkeit bei der Dr. X. AG von seiner bisherigen Funktion als Geschäftsführer der Beschwerdeführerin zurückgetreten. Per 10. Oktober 2016 habe die Geschäftsführung allein W.L. obliegen. Sodann seien bei der Beschwerdeführerin im Jahr 2016 massive Umstrukturierungen erfolgt. Ein Teil der Implantatproduktion (v.a Endproduktion) sei von Tschechien nach Q. verlegt worden. Im Geschäftsbereich „Produktion“ hätten unzählige Strategie- und Investitionsentscheide gefällt und eine CE-Zertifizierung der Implantate der Beschwerdeführerin vorbereitet werden müssen. Der Geschäftsführer der Beschwerdeführerin habe nicht alle im Rahmen der Umstrukturierung anfallenden Entscheide alleine treffen können, weshalb Dr. X.Y. interimistisch und kurzfristig die Funktion eines zweiten Geschäftsführers im Betriebsteil „Implantatproduktion“ bei der Beschwerdeführerin übernommen habe. Mit der Erteilung durch die TÜV Rheinland Italia S.r.l. sei die Aufgabe von Dr. X.Y. als interimistischer Geschäftsführer erfüllt gewesen und die Beschwerdeführerin sei zur Routineproduktion übergegangen (act. G 25 und G 28).



Hierzu ist festzuhalten, dass die befristete Geschäftsführertätigkeit von Dr. X.Y. unbestritten einzig die - bewilligungsfrei mögliche - Implantatproduktion betraf. Diese Tätigkeit hatte somit auf den abgetrennten Betriebsteil „Patientenbehandlungen“ der Beschwerdeführerin keinerlei Auswirkungen. Sodann wird (künftig), wie dargelegt, die alleinige Verantwortung für die medizinisch-fachlichen Belange bei der medizinischen Leitung liegen, welche ihrerseits über eine Berufsausübungsbewilligung verfügen muss. Von der Zusicherung der Beschwerdeführerin, dass Dr. X.Y. in der Einrichtung keine zahnärztliche Tätigkeit ausüben und in fachlicher Hinsicht auch keinen Einfluss auf die Tätigkeit der angestellten Medizinalpersonen nehmen werde (act. G 1 Rz. 206), ist somit auszugehen, zumal es an konkreten Anhaltspunkte dafür fehlt, dass die Unabhängigkeit der medizinischen Leitung (vgl. Art. 11 VEG) nicht gewährleistet sein könnte. Mutmassungen allein bzw. die Befürchtung, dass sich Verfehlungen von Dr. X.Y. wiederholen könnten (act. G 11/64 S. 16), reichen hierfür nicht aus. Hinzu kommt, dass die reine Zurverfügungstellung/Vermietung von Praxisinfrastruktur durch die P. Est. bzw. Dr. X.Y. (vgl. dazu vorangehende E. 5.1 zweiter Absatz) keiner Bewilligung zum Betrieb einer medizinischen Institution bedarf. Auch aus diesem Grund lagen die Aktivitäten von Dr. X.Y. und der P. Est. ausserhalb des Bereichs der von der Beschwerdeführerin beantragten Betriebsbewilligung. Unbestritten blieb in diesem Zusammenhang schliesslich, dass der P. Est. als einzige Gesellschafterin der Beschwerdeführerin keine Zeichnungsberechtigung zukommt (act. G 1 S. 11).

4.4.4. Im Weiteren verwies die Vorinstanz auf verbale Unkorrektheiten, Angriffe und ungebührliche (teilweise unterschwellige) Kritik von Seiten der Beschwerdeführerin im Verfahrensverlauf (vgl. act. G 11/13 : „... Das seit Jahren vom Departement unbearbeitete, völlig aus der Luft gegriffene, niemals korrekt eröffnete oder gar durchgeführte, fiktive Disziplinarverfahren gegen Herrn Dr. X.Y. ...“, act. G 11/17: „... Ob die Entscheide, die betr. Dr. X.Y. gefällt wurden, auf realen Fakten beruhen, vermögen wir nicht zu beurteilen. ...“ und act. G 11/29: „... aufgrund der Missstände und der fortgesetzten massiven Gesetzesverstösse gegen das Gesundheitswesen, welche das Gesundheitsdepartement nicht geprüft bzw. unbeanstandet gelassen habe. ... Es entstehe hier zunehmend der Eindruck, dass das Gesundheitsdepartement bemüht ist, Zeitverzögerungen und wirtschaftliche Behinderungen zu erreichen.“). Diese vorinstanzlichen Beanstandungen mögen berechtigt sein; sie sind jedoch für sich allein nicht geeignet, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erteilung einer



Betriebsbewilligung nach Art. 6 Abs. 2 VEG in Frage zu stellen. Die gute Betriebsführung (Art. 51 Abs. 2 GesG) lässt sich m.a.W. nicht mit Hinweis auf Äusserungen von Dr. X.Y. oder weiterer, nicht (mehr) mit der Leitung der Beschwerdeführerin betrauter Personen in Frage stellen.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerin stellte im Verwaltungsverfahren im Juni 2014 ein Ausstandbegehren gegen den damaligen Kantonszahnarzt Dr. E.F. (act. G 11/10, 11/13), bestätigte dieses in der Folge (act. G 11/18, G 11/62) und hielt im vorliegenden Verfahren fest, wegen der formellen Natur des Anspruchs auf unbefangene Behörde sei die unter dem Einfluss von Dr. E.F. entstandene Verfügung vom 24. Dezember 2015 aufzuheben (act. G 1 Rz. 32-120; act. G 13 Rz. 21-27). In der angefochtenen Verfügung hatte die Vorinstanz das Ausstandbegehren abgelehnt (act. G 11/64 S. 7).

5.2. Die Frage, ob die konkreten Gegebenheiten einen Anschein der Befangenheit und eine Gefahr der Voreingenommenheit des Kantonszahnarztes begründen, aufgrund dessen er im vorinstanzlichen Verfahren hätte in den Ausstand treten müssen, wurde vorliegend insofern gegenstandslos, als die materiellen Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung wie dargelegt grundsätzlich zu bejahen sind. Auf die Frage des Ausstands und auf die von den Verfahrensbeteiligten diskutierte Frage der gesetzlichen Grundlage für das Amt des Kantonszahnarztes ist im vorliegenden Verfahren daher nicht weiter einzugehen.

6. Beschleunigungsgebot

6.1. Aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) ergibt sich der Grundsatz einer Beurteilung innert angemessener Frist bzw. einer möglichst beförderlichen Fortführung und Erledigung des Verfahrens (sog. Beschleunigungsgebot). Die Vorinstanz legte diesbezüglich im angefochtenen Entscheid den Gang des Verfahrens dar und kam zum Schluss, die Abklärung des komplexen Falls, welche die Entwicklung des Disziplinarverfahrens gegen Dr. X.Y. habe berücksichtigen müssen, habe sich vor allem aufgrund der unkooperativen Haltung der Beschwerdeführerin erschwert. Das GD habe der Beschwerdeführerin erfolglos Bedenkfristen eingeräumt. Die umfangreiche



Korrespondenz belege die Unbegründetheit der Vorwürfe betreffend
Rechtsverzögerung (act. G 11/64 S. 12).

Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, der Ausgang des Disziplinarverfahrens gegen Dr. X.Y. sei für das vorliegende Bewilligungsverfahren nicht von Bedeutung gewesen, weshalb die von der Vorinstanz verlangte Sistierung des Verfahrens nicht zulässig gewesen sei. Einzig um die angedrohte Abweisung des Betriebsbewilligungsgesuchs zu vermeiden, habe die Beschwerdeführerin in die Sistierung eingewilligt. Die Vorinstanz habe Bedenkfristen eingeräumt (act. G 11/33, 11/35), obschon die Beschwerdeführerin an einer raschen Verfahrenserledigung interessiert gewesen sei. Gleichzeitig sei die Vorinstanz nicht auf die Frage der Beschwerdeführerin betreffend Gefährdung der Versicherungsdeckung eingegangen. Während des Bewilligungsverfahrens sei die Vorinstanz zahlreiche Male über längere Zeit untätig geblieben, und es sei zu unnötigen und nicht nachvollziehbaren Verzögerungen gekommen. Auch unter Ausschluss der Zeit der Sistierung habe das Bewilligungsverfahren 14 Monate gedauert. Dies sei eindeutig zu lang (act. G 1 Rz. 220 bis 240).

6.2. Nach Einreichung des Gesuchs durch die Beschwerdeführerin am 21. Mai 2014 (act. G 11/6), anschliessender Prüfung durch die Vorinstanz (act. G 15.1) und entsprechenden Stellungnahmen der Beschwerdeführerin (act. G 11/21 f.) begründete die Vorinstanz ihre ablehnende Haltung am 6. Oktober 2014 (act. G 11/24). Hierauf wurde das Verfahren mit Zustimmung der Beschwerdeführerin bis 17. März 2015 sistiert (act. G 11/25). Mit der Mitteilung zur Wiederaufnahme des Verfahrens teilte die Vorinstanz mit, dass die Voraussetzungen zur Bewilligung des Gesuchs nicht erfüllt seien (act. G 11/33). In der Folge zog sich die Abklärung der Angelegenheit dahin. Dies zum einen deshalb, weil die Beschwerdeführerin immer wieder zur Mitwirkung aufgefordert (vgl. Korrespondenz in act. G 11/34-61) und zum anderen auch das Verhältnis der Beschwerdeführerin zu Dr. X.Y. mit in die Abklärung und Würdigung einbezogen wurde. Auch wenn sich im Nachhinein zeigte, dass ein Teil der Abklärungsbemühungen der Vorinstanz für die Klärung der Betriebsbewilligungsvoraussetzungen gar nicht nötig bzw. nicht zielführend war, so kann der Vorinstanz angesichts der komplexen Verhältnisse hieraus kein Vorwurf gemacht werden. Ihr kann von daher keine Verletzung des Beschleunigungsgebots



resp. des Verbots der Rechtsverzögerung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV vorgeworfen werden (vgl. hierzu BGer 2C_647/2014 vom 19. März 2015 E. 2.2 mit Hinweisen, siehe auch Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP), zumal die Beschwerdeführerin die Verfahrensdauer von rund 18 Monaten zu einem erheblichen Teil auch sich selbst bzw. den von ihr oder in ihrem Umfeld gesetzten komplexen Verhältnissen zuzuschreiben hat.

7.

7.1. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verweigerung der Betriebsbewilligung mit den von der Vorinstanz angeführten Begründungen (gefährdete Versicherungsdeckung, fehlende gute Betriebsführung wegen der Verbindung der Beschwerdeführerin zu Dr. X.Y. und ihrer Haltung gegenüber der Vorinstanz bzw. ihre fehlende Vertrauenswürdigkeit) sich als nicht gerechtfertigt erweist. Die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. a, c, e und f VEG sowie Art. 51 Abs. 2 GesG (gute Betriebsführung) sind als erfüllt zu erachten. Die Beschwerde ist unter Aufhebung der Verfügung vom 24. Dezember 2015 gutzuheissen und die Sache zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 lit. b und d VEG und zu neuer Verfügung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 5'000 erscheint angemessen; auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 ist ihr zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens werden dem ebenfalls Staat auferlegt. Der Kostenvorschuss von CHF 2'500 wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

7.2. Die Beschwerdeführerin hat antragsgemäss Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zulasten des Staates (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Sie reichte anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 24. August 2017 eine Kostennote über CHF 24'000 ein, welche sie summarisch begründete. Im Kanton St. Gallen wird das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege auf der Grundlage einer Honorarpauschale festgesetzt. Nach Art. 22 Abs.1 lit. a Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht



St.Galler Gerichte

pauschal CHF 1'000 bis CHF 12'000. Es richtet sich nicht nur nach dem Umfang der Bemühungen. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5.). Richtschnur ist dabei das gemäss kantonalem Tarif gerechtfertigte Anwaltshonorar, welches durch die bei objektiver Würdigung notwendig erscheinende Inanspruchnahme des Anwalts entstanden ist (A. Urwyler, in: Brunner/Gasser/Schwander, Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zürich/St. Gallen 2011, Art. 105 N 9 und 10). Bei der Festsetzung der Honorarpauschale ist die eingereichte Kostennote zu berücksichtigen.

Die Fragen, die sich im vorliegenden Verfahren stellten, bewegen sich im Rahmen, der üblicherweise im Zusammenhang mit Berufsausübungsbewilligungen und Disziplinar massnahmen zur Beurteilung steht. Das Gericht anerkennt jedoch, dass das Verfahren aufgrund der relativ komplexen tatsächlichen Verhältnisse dennoch einen überdurchschnittlichen Aufwand verursachte. Mit Blick auf den Pauschalrahmen von Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO und die in vergleichbaren Streitigkeiten zugesprochene Entschädigung kann jedoch der geltend gemachte Aufwand nicht vollumfänglich entschädigt werden. Angemessen erscheint vorliegend eine Entschädigung von insgesamt CHF 8'000 (zuzüglich 4% Barauslagen von CHF 360). Die Beschwerdeführerin ist selbst mehrwertsteuerpflichtig (vgl. www.uid.admin.ch), weshalb sie die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann. Die Mehrwertsteuer kann deshalb bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung unberücksichtigt bleiben (vgl. VerwGE B 2012/54 vom 3. Juli 2012, E. 6, www.gerichte.sg.ch; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 194).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:



St.Galler Gerichte

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Angelegenheit zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen im Sinn der Erwägungen und zu neuer Verfügung an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Der Vorinstanz werden die amtlichen Kosten von CHF 5'000 auferlegt; auf eine Erhebung wird verzichtet. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird ihr zurückerstattet.
3. Die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens werden dem Staat auferlegt. Der Kostenvorschuss von CHF 2'500 wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
4. Der Staat (Gesundheitsdepartement) entschädigt die Beschwerdeführerin ausseramtlich mit CHF 8'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 320, ohne Mehrwertsteuer.

Der Vizepräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid