



Fall-Nr.:	B 2020/108
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	14.08.2020
Entscheiddatum:	15.07.2020

### **Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 15.07.2020**

**Vorsorglicher Entzug der Berufsausübungsbewilligung eines Zahnarztes durch das GD wegen unzulässigem Einsatz von Personal. Art. Abs. 1 lit. c, 33a Abs. 2 und 34-36 MedBG (SR 811.11). Art. 8 Abs. 1, 22 und 26 VMB (sGS 312.0). Art. 6-8, 43, 44 Abs. 1 und 46 VBG (sGS 312.1). Art. 18 VRP (sGS 951.1). Das Verwaltungsgericht kam im Präsidentialentscheid zum Schluss, eine den vorsorglichen Bewilligungsentzug rechtfertigende Dringlichkeit sei nicht ersichtlich, zumal in tatsächlicher Hinsicht gewichtige Unklarheiten bestehen würden, welche sich unter Umständen (erst) im Hauptverfahren klären würden. Selbst wenn in einzelnen Fällen von einer durch den Beschwerdeführer nicht gemeldeten und (in bar) entschädigten Tätigkeit ohne Bewilligung auszugehen wäre, vermöchte dies allein eine Dringlichkeit des vorsorglichen Entzugs der Berufsausübungsbewilligung bzw. die Notwendigkeit, diese Massnahme sofort zu treffen, nicht zu belegen. Die Sicherungsfunktion der vorsorglichen Massnahme verlange, dass keine Anordnungen getroffen würden, die irreparable Nachteile für die beteiligten Interessen verursachen und welche die Entscheidung in der Hauptsache nicht offenhalten würden. Ein vorsorglicher Entzug der Berufsausübungsbewilligung des Beschwerdeführers lasse sich nicht mit zureichenden Gründen rechtfertigen. Auch wäre ein solcher angesichts des nicht abgeschlossenen Strafverfahrens gegen den Beschwerdeführer bzw. der dort bestehenden Unklarheiten im Sachverhalt wie auch der schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen eines vorsorglichen Bewilligungsentzugs für den Beschwerdeführer mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Die angefochtene Verfügung lasse sich daher nicht aufrechterhalten (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2020/108).**

**Entscheid vom 15. Juli 2020**

Besetzung



## St.Galler Gerichte

Abteilungspräsident Zürn

Verfahrensbeteiligte

A. \_\_

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwalt 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

**Entzug der Berufsausübungsbewilligung / unzulässiger Einsatz von Personal**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

Der Gesundheitsrat des Kantons St. Gallen erteilte A. \_\_ am 19. September 1996 eine für den ganzen Kanton gültige unbefristete Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Zahnarzt. Nachdem ihm das Gesundheitsdepartement (GD) im Rahmen eines Disziplinarverfahrens die Berufsausübungsbewilligung mit Verfügung vom 27. November 2012 vorsorglich entzogen hatte, wies es am 11. November 2013 sein Gesuch um Erteilung einer (neuen) Berufsausübungsbewilligung mangels Vertrauenswürdigkeit ab und trat auf das Begehren um Wiedererwägung des vorsorglichen Bewilligungsentzugs nicht ein. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft.



Mit Verfügung vom 10. November 2015 wies das GD ein Ausstandbegehren von A.\_\_\_ gegen den Verfahrensleiter des GD sowie ein Gesuch um Einsicht in die nicht zu den Akten genommenen Patientenbeschwerden ab. Es stellte ferner fest, dass die Vertrauenswürdigkeit von A.\_\_\_ nicht gegeben und seine berufliche Eignung nachhaltig in Frage gestellt sei. Im Weiteren trat es auf die Gesuche um Wiedererwägung der Verfügungen vom 27. November 2012 und vom 11. November 2013 nicht ein und büsste A.\_\_\_ disziplinarisch mit CHF 10'000. Hiergegen erhob A.\_\_\_, vertreten durch Rechtsanwalt PD Dr. Peter Reetz, Künsnacht, Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Entscheid B 2015/307 vom 24. August 2017 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut, soweit darauf einzutreten oder das Verfahren nicht gegenstandslos geworden war. Die angefochtene Verfügung wurde aufgehoben. Hierauf erteilte das GD A.\_\_\_ am 6. November 2017 erneut eine Berufsausübungsbewilligung.

Mit Verfügung vom 24. Dezember 2015 hatte das GD das Gesuch der B.\_\_\_ GmbH um Erteilung einer Betriebsbewilligung für die Führung einer privaten Einrichtung der Gesundheitspflege abgewiesen. Die hiergegen erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht im Entscheid B 2016/14 vom 24. August 2017 gut und wies die Angelegenheit zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen an das GD zurück. Mit Verfügung vom 22. Dezember 2017 erteilte das GD der B.\_\_\_ GmbH die Betriebsbewilligung zur Erbringung von zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen „im Sinn der Erwägungen“ (act. G 8/2.2). Mit Verfügung vom 29. März 2018 lehnte das GD ein Erläuterungsgesuch der B.\_\_\_ GmbH betreffend die Betriebsbewilligung ab. Die gegen die Betriebsbewilligung erhobene Beschwerde schrieb das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2018/26 vom 12. Januar 2019 als gegenstandslos geworden ab. Die gegen die Erläuterungsverfügung erhobene Beschwerde hiess es mit Entscheid B 2018/108 vom 12. Januar 2019 demgegenüber insofern gut, als es die vom GD verfügten Kosten aufhob; in materieller Hinsicht wies es die Beschwerde hingegen ab.

### **A.b.**

Am 16. Februar 2019 reichte C.\_\_\_ beim GD eine Aufsichtsanzeige gegen A.\_\_\_ betreffend seine Behandlung in der Zahnarztpraxis der B.\_\_\_ GmbH ein. Das GD eröffnete daraufhin ein entsprechendes Verfahren (act. G 8/10.1.1, 11 und 12.2). Am 20. August 2019 führte das Untersuchungsamt X.\_\_\_ eine Hausdurchsuchung in der Zahnarztpraxis der B.\_\_\_ GmbH durch und verhaftete Personen im Zusammenhang mit mutmasslichen Widerhandlungen gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) sowie gegen das Gesundheitsgesetz (GesG; sGS 311.1; act. G 8/18.5). Mit Schreiben vom 27. September 2019 stellte das GD fest, dass der Betrieb Mitarbeitende



## St.Galler Gerichte

für Aufgaben einsetze, die ihrer Ausbildung nicht entsprechen würden. So habe die Dentalassistentin D.\_\_\_ in Abwesenheit von A.\_\_\_ an Patienten gearbeitet. Ferner habe etwa der Geschäftsführer E.\_\_\_, ausgebildeter Informatiker, mit kleinen Zahnbürsten und dem Mittel Betadine am Patienten C.\_\_\_ die Mund- bzw. Wundreinigung vorgenommen. Zudem sei die Zahnärztin F.\_\_\_ ohne Berufsausübungsbewilligung tätig gewesen. Das GD sprach in der Folge eine Verwarnung im Sinn von Art. 51 Abs. 2 zweiter Satz GesG aus und gewährte der B.\_\_\_ GmbH das rechtliche Gehör (act. G 8/14.2). Am 17. Februar 2020 gab das GD dem Rechtsvertreter von A.\_\_\_ bekannt, dass es Akten der Strafbehörden betreffend unzulässiger Einsatz von Personal in der B.\_\_\_ GmbH erhalten habe und den Entzug der Betriebsbewilligung sowie vorsorgliche Massnahmen in Erwägung ziehe (act. G 8/18). Am 5. März 2020 erstattete die B.\_\_\_ GmbH Strafanzeige gegen ihre ehemalige Mitarbeiterin (Dentalassistentin) D.\_\_\_ wegen mutmasslicher Veruntreuung, Urkundenfälschung, ungetreuer Geschäftsbesorgung, Diebstahls und unrechtmässiger Aneignung (act. G 8/24.1).

Mit Eingaben vom 5. März und 8. April 2020 äusserte sich der Rechtsvertreter von A.\_\_\_ zur Eröffnung eines separaten Verfahrens betreffend Entzug der Berufsausübungsbewilligung und zu allfälligen vorsorglichen Massnahmen (act. G 8/25). Am 14. April 2020 nahm das GD zum Auskunftsbegehren von A.\_\_\_ vom 20. Februar 2020 (act. G 8/21) betreffend Amtshilfe zwischen Straf- und Aufsichtsbehörde Stellung (act. G 8/30). Mit Verfügung vom 29. Mai 2020 (act. G 2) eröffnete das GD A.\_\_\_, seine Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt werde dahingehend eingeschränkt, dass ihm die Vornahme zahnärztlicher Tätigkeiten vorsorglich untersagt sei - dies bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verwaltungsverfahrens betreffend Prüfung eines definitiven Bewilligungsentzugs (Ziffer 1). A.\_\_\_ habe zu veranlassen, dass alle Auskündigungen (unter anderem auf den Homepages der B.\_\_\_ GmbH und der G.\_\_\_ AG sowie auf der Fassade der Liegenschaft in H.\_\_\_) entfernt bzw. unterlassen würden, welche auf seine zahnärztliche Tätigkeit im Kanton St. Gallen oder auf Schulungen in der Zahnarztpraxis in H.\_\_\_ hinweisen würden (Ziffer 2). Das Gesuch vom 3. März 2020 um Verfahrenssistierung (act. G 8/23) werde abgewiesen (Ziffer 3). Widerhandlungen gegen diese Verfügung würden nach Art. 292 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) bestraft (Ziffer 4). Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung werde die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziffer 5). A.\_\_\_ habe eine Gebühr von CHF 2'500 zu bezahlen, unter Anrechnung des von ihm geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'500 (Ziffer 6).



## St.Galler Gerichte

### **B.**

#### **B.a.**

Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt Reetz für A.\_\_ mit Eingabe vom 8. Juni 2020 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Verfügung sei aufzuheben (Ziffer 1) und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen (Ziffer 2); eventualiter sei das Verfahren zur Neuurteilung an das GD zurückzuweisen (Ziffer 3); unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer zulasten des Kantons St. Gallen (Ziffer 4).

#### **B.b.**

In der Vernehmlassung vom 29. Juni 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die angefochtene Verfügung und nahm ergänzend zur Beschwerde Stellung (act. G 7).

#### **B.c.**

In der Stellungnahme vom 13. Juli 2020 bestätigte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt und beantragte die Einholung der vollständigen Verfahrensakten; letzteres umfasse insbesondere diejenigen Akten aus dem Strafverfahren des Beschwerdeführers, welche die Vorinstanz bisher nicht ins Recht gelegt habe (act. G 10).

#### **B.d.**

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahren wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Verwaltungsgericht erwägt:**

#### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 29. Mai 2020 in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Beschwerden gegen Verfügungen über vorsorgliche Massnahmen und Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels fallen in die Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts (vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. a und b sowie Art. 64 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 2 VRP).

#### **2.**



### 2.1.

Die Ausübung der Tätigkeit als *Zahnarzt/Zahnärztin* in eigener fachlicher Verantwortung, selbständigerwerbend oder im Angestelltenverhältnis, untersteht der Bewilligungspflicht (Art. 2 Abs. 1 lit. c und 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe; Medizinalberufegesetz; SR 811.11, MedBG). Wer eine ausländische Berufsausübungsbewilligung besitzt und den Beruf während höchstens 90 Arbeitstagen je Kalenderjahr im Kanton St. Gallen in eigener fachlicher Verantwortung auszuüben beabsichtigt, erstattet der Behörde rechtzeitig vor Aufnahme der Tätigkeit schriftlich Meldung (Art. 8 Abs. 1 Verordnung über die Ausübung medizinischer Berufe, sGS 312.0 [VMB] und Art. 35 MedBG). Wer einen universitären Medizinalberuf privatwirtschaftlich unter fachlicher Aufsicht ausüben möchte und weder ein eidgenössisches noch ein anerkanntes ausländisches Diplom besitzt, muss nach Art. 33a Abs. 2 MedBG über ein Diplom verfügen, das im Ausstellungsstaat zur Ausübung des universitären Medizinalberufs unter fachlicher Aufsicht berechtigt (lit. a) und bei der Medizinalberufekommission ein Gesuch um Eintragung ins Register stellen (lit. b). Dem Zahnarzt/der Zahnärztin wird eine befristete Bewilligung für die Assistenz zwecks Weiterbildung erteilt, wenn der Assistent/die Assistentin ein eidgenössisch anerkanntes Diplom besitzt (Art. 26 Abs. 2 VMB i.V.m. Art. 22 VMB).

Die Bewilligung setzt insbesondere voraus, dass die gesuchstellende Medizinalperson vertrauenswürdig ist sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet (vgl. Art. 34 und Art. 36 Abs. 1 Ingress und lit. b MedBG). Die Medizinalperson hat demzufolge Gewähr für ein integrires persönliches Verhalten bei der Berufsausübung zu bieten (BGer 2C\_68/2009 vom 14. Juli 2009 E. 2.3; zum Nachfolgenden vgl. BGer 2C\_879/2013 und BGer 2C\_859/2013, beide vom 17. Juni 2014). Die Bewilligung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, aufgrund derer sie hätte verweigert werden müssen (Art. 38 MedBG). Selbstständig tätige Arztpersonen müssen sich zudem an die in Art. 40 MedBG normierten Berufspflichten halten. Die Rechtsinstitute der Bewilligungspflicht nach Art. 34 MedBG und die Berufspflichten nach Art. 40 MedBG haben den Schutz der öffentlichen Gesundheit zum Ziel. Der Inhalt der Berufspflichten überschneidet sich teilweise mit den Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung, indem ihnen das Element der Vertrauenswürdigkeit implizit zugrunde gelegt ist: Durch die mehrfache und gravierende Verletzung von Berufspflichten kann die Vertrauenswürdigkeit im Sinn von Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG zerstört werden. Der Verlust der Vertrauenswürdigkeit kann also, muss aber nicht, aus der Verletzung von Berufspflichten resultieren. Der Schutzzweck des Erfordernisses der Vertrauenswürdigkeit besteht nicht nur im (unmittelbaren) Wohl der einzelnen



Patientinnen und Patienten, sondern auch darin, deren kollektives Vertrauen zu rechtfertigen und zu erhalten. Das für die Vertrauenswürdigkeit relevante Verhalten ist nicht nur auf die berufliche Tätigkeit in konkreten Fällen (beispielsweise auf die Heilbehandlung als solche) beschränkt. Umgekehrt kann auch nicht jedes (tadelnswerte) Verhalten für eine Verneinung der Vertrauenswürdigkeit und einen allfälligen Entzug der Berufsbewilligung herangezogen werden, sondern nur jenes, das einen Bezug zur selbstständigen Tätigkeit im medizinischen Sektor aufweist. Die Ausübung dieser Tätigkeit setzt voraus, dass der Bewilligungsinhaber bzw. der um eine Bewilligung nachsuchende Gesuchsteller in der Lage ist, einen Praxisbetrieb zu führen und dafür die Verantwortung zu tragen. Deswegen ist für die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit auch jenes Verhalten massgeblich, welches mit den unternehmerischen Funktionen im Zusammenhang steht, soweit es Auswirkungen auf das öffentliche Gesundheitswesen haben kann (BGer 2C\_504/2014 vom 13. Januar 2015, E. 3.4 und BGer 2C\_879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.4). Nach der Rechtsprechung sind an die Vertrauenswürdigkeit im Sinn von Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG hohe Anforderungen zu stellen (BGer 2C\_68/2009 vom 14. Juli 2009 E. 2.3). Praxisgemäss muss zudem die Vertrauenswürdigkeit nicht nur im Verhältnis des Bewilligungsinhabers (bzw. Gesuchstellers) zu den Patienten, sondern auch zu den Behörden erfüllt sein (BGer 2C\_389/2012 vom 12. November 2012 E. 7.1, 2C\_57/2010 vom 4. Dezember 2010 E. 5.3, 2C\_68/2009 vom 14. Juli 2009 E. 5, 2C\_191/2008 vom 24. Juni 2008 E. 5.2 und 2C\_58/2008 vom 14. April 2008 E. 2.3).

### 2.2.

Die wirtschaftlich selbständige Ausübung eines Berufs der Gesundheitspflege setzt eine (individuelle) Berufsausübungsbewilligung voraus (Art. 6 Abs. 1 Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege, VBG, sGS 312.1). Keiner Berufsausübungsbewilligung bedarf die Ausübung der *Zahntechnik* und *Dentalhygiene*, wenn die Fachperson in einer bewilligten privaten Einrichtung der Gesundheitspflege angestellt ist (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 4 VBG). Die Qualifikation der angestellten Gesundheitsfachpersonen wird bei der Erteilung der Betriebsbewilligung oder im Rahmen der Erfüllung der Meldepflichten durch den Betrieb geprüft (Erläuternder Bericht des GD vom 31. Mai 2011 zur Heilmittelverordnung, Verordnung über die Ausübung der medizinischen Berufe, Verordnung über die Ausübung der Berufe der Gesundheitspflege und Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege). Damit eine Fachperson zur wirtschaftlich unselbständigen Tätigkeit berechtigt ist, muss sie die Voraussetzungen für die selbständige Berufsausübung erfüllen (Art. 7 Abs. 2 und 8 VBG). Diese werden anhand des Formulars "Mitarbeitende privater Einrichtungen der Gesundheitspflege" ([www.sg.ch/](http://www.sg.ch/)



gesundheit-soziales/gesundheit/bewilligungen) festgestellt. Zur Tätigkeit unter Aufsicht ist berechtigt, wer über eine kantonal anerkannte Ausbildung im entsprechenden Fachbereich verfügt (Art. 7 Abs. 3 VBG). Für die Tätigkeit als *Zahntechnikerin/Zahntechniker* bedarf es eines eidgenössisch anerkannten Fähigkeitsausweises (Art. 43 VBG). Diese Berufsgruppe führt zahnärztlich zugewiesene technische Arbeiten aus, darf jedoch keine Verrichtungen an Patienten vornehmen (Art. 44 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 VBG). Die Dentalhygiene wiederum wird entweder durch eine/n ausgebildete/n *Dentalhygienikerin/Dentalhygieniker* (im Sinn von Art. 45 VBG) oder die behandelnde Medizinalperson durchgeführt. Dentalassistentinnen sind dazu nicht befugt. Die Fachperson für Dentalhygiene führt selbständig die nichtchirurgische, mechanische und erhaltende Parodontaltherapie durch, nimmt Zahnreinigungen und Zahnsteinentfernungen vor und berät Patienten über orale Gesundheit (vgl. Art. 46 VBG).

Die *Dentalassistentenz* ist zwar nicht bewilligungspflichtig, jedoch hat der verantwortliche Zahnarzt zu gewährleisten, dass die Dentalassistentin ausschliesslich für Aufgaben eingesetzt wird, die ihrer Ausbildung entspricht (vgl. Verordnung des SBFI über die berufliche Grundausbildung Dentalassistentin/Dentalassistent mit eidg. Fähigkeitsausweis [EFZ], SR 412.101.221.12; vgl. auch BGE 116 Ia 118 E. 2).

### 2.3.

Die Behörde kann zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen (Art. 18 Abs. 1 VRP). Vorsorgliche Massnahmen, die vor Anordnung einer Verfügung ergehen, zielen darauf ab, deren Wirksamkeit sicherzustellen. Mit sichernden Vorkehren wird gewährleistet, dass der bestehende tatsächliche oder rechtliche Zustand einstweilen unverändert erhalten bleibt. Mit gestaltenden Massnahmen wird demgegenüber ein Rechtsverhältnis provisorisch geschaffen oder einstweilig neu geregelt. Der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt *Dringlichkeit* voraus, das heisst es muss sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Sodann muss der Verzicht auf Massnahmen für den Betroffenen einen Nachteil bewirken, der nicht leicht wieder gut zu machen ist, wofür ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse genügt. Erforderlich ist schliesslich, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Der durch die Endverfügung zu regelnde Zustand soll weder präjudiziert noch verunmöglicht werden. Beim vorsorglichen Verbot der Berufsausübung handelt es sich um eine gesundheitspolizeilich motivierte Einschränkung, mit der weitere Fehlleistungen an



Patientinnen und Patienten verhindert werden sollen. Die Massnahme liegt damit allgemein im öffentlichen Interesse (vgl. BGer 2C\_584/2010 vom 12. August 2010 E. 2.1; 2C\_866/2012 vom 18. Dezember 2012 E. 2.2). Für den Entscheid über vorsorgliche Massnahmen kann die Behörde in erster Linie auf die zur Verfügung stehenden Akten abstellen, ohne aufwändige Abklärungen zu treffen (BGer 2C\_720/2016 vom 18. Januar 2017 E. 2.1). Vorsorgliche Massnahmen beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Ansprüche müssen nur glaubhaft dargetan, nicht abschliessend bewiesen werden (Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum VRP, Zürich/St. Gallen 2020, N. 35 zu Art. 18 VRP). Die Hauptsachenprognose kann dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (BGE 130 II 149 E. 2.2 mit Hinweisen). Zu beachten ist weiter, dass der durch den Endentscheid zu regelnde Zustand weder präjudiziert noch verunmöglicht werden soll (BGE 130 II 149 E.2.2. S. 155).

Der vorsorgliche Entzug einer Berufsausübungsbewilligung hat eine schwerwiegende Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Person (Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV, SR 101; BGer 2C\_1130/2018 vom 1. Februar 2019 E. 2.3; 2C\_32/2017 vom 22. Dezember 2017 E. 4.3.) zur Folge, welche einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedarf (Art. 36 Abs. 1 BV). Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet, dass eine Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sein muss (BGE 139 I 218 E. 4.3). Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung muss eine Interessenabwägung den Ausschlag zugunsten des einstweiligen Rechtsschutzes geben (vgl. Märkli a.a.O., N. 28 zu Art. 18 VRP mit Hinweisen). 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.], Kommentar Medizinalberufegesetz, Basel 2009, Rz. 4 zu Art. 38 MedBG). Was die Erforderlichkeit der Massnahme betrifft, hat der Gesetzgeber diese Frage vorab entschieden: Anders als im Bereich der Disziplinar massnahmen, in dem ein Verbot der selbständigen Berufsausübung befristet oder definitiv und diesfalls beschränkt auf ein Tätigkeitsgebiet ausgesprochen werden kann (vgl. Art. 43 MedBG), sieht das Gesetz im Fall des Fehlens von Bewilligungsvoraussetzungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit kein milderes Mittel als die Bewilligungsverweigerung vor (BGer 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 9.1 mit Hinweisen). Ein Bewilligungsentzug



ist zumutbar, wenn das öffentliche Interesse an einer vertrauenswürdigen Berufsausübung höher zu gewichten ist als das private Interesse des Bewilligungsinhabers, weiterhin als selbständig tätiger Therapeut praktizieren zu dürfen.

### 3.

#### 3.1.

Mit Verfügung vom 22. Dezember 2017 erteilte die Vorinstanz der B.\_\_ GmbH die Betriebsbewilligung unter Auflagen: Bis das Personal vervollständigt sei, werde sich die Tätigkeit in der Implantologie auf Abklärung, Untersuchung und Beratung sowie Nachkontrolle von bereits behandelten Patientinnen und Patienten beschränken. Die Bewilligung wurde bis am 8. Januar 2023 befristet und I.\_\_ als fachliche Leiterin zugelassen (Ziff. 3); letzteres unter der Resolutivbedingung, dass die fachliche Leiterin über eine Berufsausübungsbewilligung verfügt. Das Personal sei bis am 30. Juni 2018 zu vervollständigen; jede neue Anstellung mit fachlichem Bezug sei dem GD vor Eintritt unaufgefordert mitzuteilen (vgl. VerwGE B 2018/26 und 108 a.a.O. A.a). Nach Verfügungserlass bezeichnete die B.\_\_ GmbH am 4. Januar 2018 den Beschwerdeführer, welcher über eine vom GD am 6. November 2017 erteilte Berufsausübungsbewilligung verfügt, als stellvertretenden medizinischen Leiter (act. G 8/3.1). Am 29. März 2019 teilte die B.\_\_ GmbH dem GD mit, dass I.\_\_ ihre Funktion als Praxisleiterin aufgegeben habe und der Beschwerdeführer inskünftig diese Funktion wahrnehmen werde (act. G 8/3.4).

#### 3.2.

Anlässlich der Einvernahme vom 11. Dezember 2018 äusserte sich Dr. med. J.\_\_ dahingehend, dass die medizinische Leiterin nur "auf dem Papier existiert" habe. Jedenfalls sei sie bei der zahnmedizinischen Versorgung praktisch nie in der Zahnarztpraxis anwesend gewesen. Ein Ärzteteam sei unter der Verantwortung des Beschwerdeführers dort tätig gewesen (vgl. 8/29, Beilage 2 zu Fragen 47-50). Das Team bestehe aus Zahnärztinnen (K.\_\_ und L.\_\_) und Zahntechnikern (u.a. M.\_\_). Die Entfernung der Zähne erfolge durch Zahnärzte, danach setze der Beschwerdeführer die Implantate und das Team erledige alle nachfolgenden Schritte, insbesondere die prothetische Versorgung. Im Notfall versuche D.\_\_ (Dentalassistentin), zahnärztliche Tätigkeit zu übernehmen, was sie jedoch nur auf Anweisung eines in der Praxis anwesenden Zahnarztes machen dürfe (act. G 8/29 Beilage 2, zu Fragen 31, 35, 53 f., 56 f. und 63 f.). In der Zahnarztpraxis werde einmal pro Monat für etwa eine Woche gearbeitet. Dabei gehe es nicht um Weiterbildungen, sondern um die zahnmedizinische Versorgung von Patienten. D.\_\_ kümmere sich um die Termine und die Betreuung der



Patienten (act. G 8/29 Beilage 2, zu Fragen 28, 35, 40 f., 46, 66, 68).

Anlässlich der Festnahmeeröffnung vom 20. August 2019 gab D. \_\_ ihrerseits unter anderem an, dass der Beschwerdeführer alles Administrative in Bezug auf die ausländischen Zahnärzte und Zahntechniker (Einreise, Unterkunft, Ausreise, Entschädigung) erledigt habe. Sie (D. \_\_) habe im Betrieb allgemeine Sekretariatsaufgaben ausgeführt. Ursprünglich hätte sie die Dentalhygiene vor Behandlung der Patienten vornehmen sollen, wozu sie jedoch wegen Rückenproblemen nicht in der Lage gewesen sei. Die zahnärztlichen Behandlungen seien in der Regel durch den Beschwerdeführer und die Zahnärztin K. \_\_ vorgenommen worden. J. \_\_ habe auch mal einen Patienten nachkontrolliert. K. \_\_ habe dem Beschwerdeführer assistiert; sie sei zudem zuständig für die Anprobe und die Prothetik gewesen. Die weiteren Zahnärzte seien Schulungsteilnehmer gewesen, hätten aber nicht behandelt. Dem Vernehmen nach sei L. \_\_ Zahnärztin gewesen; sie habe aber soweit ersichtlich ausschliesslich K. \_\_ assistiert. M. \_\_ sei Chef der Zahntechniker gewesen. Als Zahntechniker seien für die B. \_\_ GmbH tätig gewesen: N. \_\_, P. \_\_, Q. \_\_. Der Beschwerdeführer habe R. \_\_ Geld gegeben; ob es sich um Lohn gehandelt habe, wisse sie (D. \_\_) nicht (vgl. act. G 8/18.1 Festnahmeeröffnung D. \_\_, zu Fragen 6, 17-20, 31, 33, 35-38, 44-48, 53, 59, 65, 68 f., 72, 74). Anlässlich der Einvernahme vom 6. Dezember 2019 korrigierte D. \_\_, die mit dem Vorwurf, Geld entwendet zu haben, fristlos entlassen worden war, ihre früheren Aussagen. Sie führte unter anderem nun aus, eine Schulung von Fachpersonal habe nicht stattgefunden. Es gehe vielmehr einzig darum, nach Aussen den Anschein von Rechtmässigkeit zu wahren. Der Beschwerdeführer habe die nicht gemeldeten Angestellten jeweils in bar mit Fixansatz pro Kiefer bezahlt. Für die einmal pro Monat stattfindenden Behandlungstermine nehme der Beschwerdeführer K. \_\_ oder seine Frau F. \_\_ mit. Die Ruhe- und Pausenzeiten halte er nicht ein. Q. \_\_ übernehme grösstenteils die Zahntechnik. Die Zahnarztpraxis arbeite in zwei Liegenschaften. Die zweite Liegenschaft sei gleichzeitig Unterkunft und Arbeitsplatz. So hätten sich Mitarbeitende sicherer gefühlt (vgl. act. G 8/18.6.1, zu Fragen 5 f., 16, 18-22, 26, 28, 29, 31-33, 35-39, 47-49, 53, 58, 75 f.). Bei der Einvernahme vom 10. Dezember 2019 erklärte D. \_\_ unter anderem auch noch, dass je nach Arbeitsaufwand zusätzliche Zahntechniker zum Einsatz gekommen seien. F. \_\_ habe oft sämtliche zahnärztlichen Arbeiten selbständig erledigt. K. \_\_ habe alles Zahnmedizinische an Patienten gemacht, bis auf das Setzen von Implantaten. L. \_\_ sei ihre rechte Hand gewesen. O. \_\_ habe dem Beschwerdeführer während der Operationen assistiert, aber auch direkt zahnärztliche Leistungen erbracht. S. \_\_ sei der Anästhesist gewesen. Von Oktober bis Dezember 2018 sei ein anderer Anästhesist für den Beschwerdeführer tätig gewesen. Der Beschwerdeführer habe T. \_\_ Arbeiten



## St.Galler Gerichte

aufgetragen, welche ausschliesslich durch Zahnärzte durchgeführt werden müssten (vgl. act. G 8/18.6.2 zu Fragen 12, 14, 24-26, 31-37, 40, 59, 73, 78-80, 100, 108, 124, 175, 184-186).

R.\_\_ bestätigte anlässlich der Einvernahme vom 20. August 2019 einen Alkoholkonsum am Vorabend. Er sei vom Beschwerdeführer eingeladen worden, bei ihm einen Kurs zu machen. Er habe dabei nichts gearbeitet, sondern nur gelernt und mit den Geräten gearbeitet, nicht jedoch mit Patienten. Er habe nichts für die Ausbildung bezahlen müssen. Die G.\_\_ AG habe das Flugticket, die Wohngelegenheit und das Essen bezahlt. Er habe keine Zahnprothesen hergestellt (act. G 8/18.1 zu Fragen 3, 24, 29-33, 39-46). Es sei so, dass bestimmte Geräte ohne sein Zutun im Betrieb der G.\_\_ AG nicht eingesetzt würden. Er habe sich dort aufgehalten, um die Geräte der Firma weiterzuentwickeln und die Leute der G.\_\_ AG zu schulen. Er sei in der Schweiz, um die G.\_\_ AG weiterzubringen. Der Beschwerdeführer habe ihm geschrieben, dass er für die Schulung seiner Mitarbeiter 500 Euro bekommen sollte. Er sei glücklich, dass er hier arbeiten dürfe (act. G 8/18.1, zu Fragen 48-57). Es habe nur mündliche Vereinbarungen zwischen ihm und dem Beschwerdeführer gegeben. Er sei dreimal in der Schweiz gewesen, um für den Beschwerdeführer zu arbeiten. Es habe keine Grenze zwischen Arbeit und Freizeit gegeben. Der Beschwerdeführer sei ein Mensch, der alle nach vorne führe. D.\_\_ sei die Administratorin der Klinik. Betreffend Berufsausübungsbewilligung sei nie etwas besprochen worden. Er habe vom Beschwerdeführer dreimal 1500 Euro in bar erhalten (act. G 8/18.1 zu Fragen 61, 69, 74, 77, 84, 95-100).

In der Einvernahme vom 5. Dezember 2018 legte Patient U.\_\_ unter anderem dar, er sei durch den Beschwerdeführer, K.\_\_, T.\_\_ und den Zahntechniker M.\_\_ behandelt worden. Zwei oder drei Tage nach der Behandlung habe der Beschwerdeführer aufgrund seiner Unzufriedenheit mit der Behandlung eine Nachbehandlung durch T.\_\_ veranlasst. Sie habe seine Zähne etwas heruntergeschliffen. Die Dentalassistentin (D.\_\_) sei bei den Nachbehandlungen anwesend gewesen und habe ihr Bestes versucht. Es sei jedoch nicht richtig gegangen. Er (U.\_\_) habe sich aufgrund der misslungenen Behandlung depressiv gefühlt. Am 19. September 2018 habe ihm der Beschwerdeführer eine entzündliche Stelle gereinigt. Er (U.\_\_) habe bemerkt, dass der Zahnarzt über den Verlauf nicht unterrichtet gewesen sei. K.\_\_ habe bei ihm verschiedene Behandlungsschritte ausgeführt, den Abdruck genommen, die Prothese angepasst und mit dem Beschwerdeführer die Zähne einzementiert (vgl. act. G 8/29 Beilage 1 zu Fragen 11, 18, 29 f., 39-42, 45, 47-49, 52, 62-64).



V.\_\_ bestätigte in der Einvernahme, einen medizinischen Kurs betreffend Herstellung von Zahnprothesen besucht zu haben und nie in einem Arbeitsverhältnis zur B.\_\_ GmbH oder zum Beschwerdeführer gestanden zu haben (act. G 8/18.1 zu Fragen 22-26, 53, 63, 80, 91, 126). In gleicher Weise äusserten sich in ihren Einvernahmen auch der Dentaltechniker W.\_\_ (act. G 8/18.1), die OP-Schwester X.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 3-5, 10, 18 f., 55, 58 und 88) sowie der Zahntechniker P.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 16 f., 32, 41, 45, 55, 60, 71, 90, 106, 114, 124 ff., 169). Die Zahnärztin T.\_\_ gab in der Befragung vom 20. August 2019 an, sie sei bei der B.\_\_ GmbH als Dentalassistentin angestellt und führe auch Tätigkeiten einer Dentalassistentin aus. Zahnärztliche Arbeiten habe sie nie durchgeführt, da sie hierfür über keine Bewilligung verfüge (act. G 8/18.1 zu Fragen 10 f., 46, 71). Die Zahnärztin K.\_\_ gab bei ihrer Befragung an, vom Beschwerdeführer lediglich eine medizinische Schulung erhalten, nie in einem Arbeitsverhältnis zur B.\_\_ GmbH bzw. zum Beschwerdeführer gestanden und nie zahnärztliche Behandlungen durchgeführt zu haben (act. G 8/18.1 zu Fragen 7 ff., 14 f., 25, 27 ff., 42, 58 ff.). Die Zahntechnikerin Q.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 17, 27 f., 30, 40, 43), der Zahntechniker N.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 2 f., 16, 25, 32, 48, 58), die Studentin Y.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 2-5, 36, 50 ff.), der Elektriker Z.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 13, 22 und 76 f.), die Zahnärztin A.A.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 16, 63 f., 73, 83 ff.) sowie der Arzt S.\_\_ (act. G 8/18.1 zu Fragen 6, 15, 21, 23 und 30) sagten ebenfalls allesamt aus, einen medizinischen Kurs besucht und vom Beschwerdeführer bzw. der B.\_\_ GmbH keinen Lohn erhalten bzw. nie in der Schweiz gearbeitet zu haben.

### 3.3.

In der angefochtenen Verfügung legte die Vorinstanz hierzu dar, die von J.\_\_ geäusserte Enttäuschung, dass der Beschwerdeführer sich bei einer früheren Anstellung nicht um die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung gekümmert und ihm fünf Jahre später eine Anstellung als medizinischer Leiter der Zahnarztpraxis verwehrt habe, lasse entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht darauf schliessen, dass seine Schilderung des Praxisbetriebs erfunden sei. Das Interesse des Beschwerdeführers an einer weiteren Zusammenarbeit mit J.\_\_ zeige, dass das Vertrauen nicht gestört sei. Die beiden Zahnärzte hätten sogar eine selbständige Nutzung der Praxisräume und Mitbetreuung von Patienten des Beschwerdeführers durch J.\_\_ vereinbart. Für die Nutzung der Räume durch J.\_\_ bedürfe es keines Arbeitsvertrags mit der B.\_\_ GmbH. Seine Aussagen zu Organisation und Arbeitsweise des Betriebs würden sich als "belastbar" (verwertbar) erweisen und mit Aussagen anderer Auskunftspersonen übereinstimmen. Das frühere disziplinarische Vorgehen des GD gegen J.\_\_ lasse nicht den Schluss zu, dass auf seine Aussagen nicht



abgestellt werden dürfe. Im Weiteren lasse sich eine fehlende Verwertbarkeit der Aussagen von D.\_\_ nicht dadurch ableiten, dass die Beweise in Abwesenheit des Beschwerdeführers durch das Untersuchungsamt abgenommen worden seien. Der Beschwerdeführer verkenne diesbezüglich die Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0). Die separate Einvernahme von Personen (Art. 146 Abs. 1 StPO), damit diese sich unbeeinflusst äussern könnten, stelle keine Verletzung der Parteirechte nach Art. 147 Abs. 1 StPO dar (BGE 139 IV 25 E. 5.1). Durch die getrennte Einvernahme werde der beschuldigten Person nicht das Recht genommen, mit der sie belastenden Person konfrontiert zu werden, sondern es werde nur der Zeitpunkt verschoben. Wann das Fragerecht ausgeübt werden dürfe, bestimme die Verfahrensleitung (BGE 139 IV 25 E. 5.1). Im Strafverfahren würden ca. 19 Personen beschuldigt, weshalb eine Gemeinschaftseinvernahme realitätsfremd wäre. Als der Rechtsvertreter von D.\_\_ die Einvernahme vom 6. Dezember 2019 beantragt habe, sei deren Inhalt nicht absehbar gewesen. Bei der Einvernahme vom 10. Dezember 2019 sei es vorab um die Identifizierung von Personen auf Fotos gegangen. Der betroffene Mitbeschuldigte könne im Strafverfahren die Teilnahme an einer ergänzenden Einvernahme verlangen (Art. 147 Abs. 3 StPO). Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs seien im Strafverfahren auch die erste Einvernahme und deren Inhalt verwertbar. Vorsorgliche Massnahmen wiederum würden auf einer bloss summarischen Überprüfung der Sach- und Rechtslage beruhen. Gestützt auf die reduzierte Beweiserhebung werde nach Aktenlage entschieden. Der Sachverhalt müsse dabei nicht vollständig abgeklärt und bewiesen werden. Im Verwaltungsverfahren habe der Beschwerdeführer Gelegenheit erhalten, sich zu belastenden Aussagen von D.\_\_ zu äussern (act. G 8/25, 8/29). Die Aussagen von D.\_\_ könnten nicht als widersprüchlich eingestuft werden, wenn sie sich bereit erkläre, in einer nachträglichen Einvernahme über bisher verschwiegene Tatsachen auszusagen. Nachdem sie (nach fristloser Kündigung) nicht mehr im Angestelltenverhältnis mit der B.\_\_ GmbH und dem Beschwerdeführer gewesen sei, habe sie sich entschieden, offener über die Arbeitsweise in der Zahnarztpraxis zu reden. Die B.\_\_ GmbH habe erst am 5. März 2020 Strafanzeige gegen D.\_\_ erhoben (act. G 8/24.1). An diesem Tag habe der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers die erste Stellungnahme verfasst (act. G 8/25), nachdem das GD den Beschwerdeführer am 17. Februar 2020 mit den Einvernahmen von D.\_\_ im Strafverfahren konfrontiert habe. Die Frage, ob die Behandlung von U.\_\_ fachgerecht gewesen sei (act. G 8/29 Rz. 111), bilde nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Beweisrelevant seien seine Aussagen einzig insoweit, als sie die Arbeitsweise in der Zahnarztpraxis beschreiben würden. Wenn er die dortige Tätigkeit nicht als Schulung, sondern als normalen Arbeitstag beschrieben habe, gehe es dabei nicht um eine Frage, die nur eine Fachperson beurteilen könne. Die



Unzufriedenheit von U.\_\_ mit der Behandlung spreche nicht gegen seine Glaubwürdigkeit und nicht für eine persönliche Abneigung gegen den Beschwerdeführer (act. G 2 S. 10-12). Sodann lasse sich die Glaubwürdigkeit von Aussagen im Strafverfahren nicht nach der Anzahl von aussagenden Personen beurteilen. Massgebend sei der Inhalt. Vorliegend hätten einvernommene Personen angegeben, dass sie sich in der Zahnarztpraxis an einer medizinischen Schulung befunden hätten (act. G 8/29 Rz. 24, 31, 37, 42, 46, 50, 55, 64, 73 f., 77, 82 f.). Die Aussagen von J.\_\_, D.\_\_ und U.\_\_ wiederum würden dieser Version deutlich widersprechen. Ebenfalls habe R.\_\_ in seiner Einvernahme vom 20. August 2019 eingestanden, dass er für die B.\_\_ GmbH gearbeitet und er sich nicht zu Schulungszwecken dort aufgehalten habe (act. G 8/18.1 A14). Die hiergegen erhobenen Einwände des Beschwerdeführers (act. G 8/29 Rz. 90) seien nicht überzeugend, weil R.\_\_ nicht nur etwas für ihn Nachteiliges zugegeben habe; vielmehr habe er sein Geständnis mit konkreten Angaben untermauern können, dies in Übereinstimmung mit den Aussagen von D.\_\_. Als Fehlschluss erweise sich die Behauptung des Beschwerdeführers, dass die medizinischen Schulungen rechtmässig seien, da die Betriebsbewilligung der B.\_\_ GmbH und die Berufsausübungsbewilligung des Beschwerdeführers solche Tätigkeiten umfasse. Das Argument, dass sowohl Zahnärzte als auch eingewiesene Hilfspersonen im Bereich der Herstellung von zahntechnischen Werkstücken tätig sein könnten, vermöge nicht von den ausländerrechtlichen bzw. gesundheitsrechtlichen Anforderungen für die Aufnahme einer Tätigkeit zu befreien (act. G 2 S. 12 f.).

Die Frage, ob die Behandlung des Aufsichtsanzeigers C.\_\_ fachgerecht erfolgt sei (act. G 8/29 Rz. 119-128), bilde nicht Verfahrensgegenstand. Nach Aussagen von C.\_\_ habe E.\_\_ (Geschäftsführer B.\_\_ GmbH) am 13. und 14. Dezember 2018 die Zahnreinigung bei ihm vorgenommen (act. G 8/10.1.1 und 10.2.2). Dies sei von der B.\_\_ GmbH bestätigt worden (act. G 8/10.4 Ziffer 3). E.\_\_ habe versucht, mit kleinen Zahnbürsten und dem Mittel Betadine die Brücke zu reinigen. Es sei somit um Mund- bzw. Wundreinigung gegangen (act. G 8/10.6 S. 4 Punkt 3). Gegenüber dem Untersuchungsamt habe E.\_\_ angegeben, dass er Informatiker sei (act. G 8/18.1 ZP2). Der Beschwerdeführer verkenne die Problematik, indem er das Geschehen herunterspiele (act. G 8/29 Rz. 134). Gemäss Tagebuch von C.\_\_ habe D.\_\_ (Dentalassistentin) am 17., 18. und 19. Dezember 2018 sowie am 7. und 11. Januar 2020 bei ihm die Reinigung bzw. "Reinigung und Desinfektion" (11. Januar 2020) durchgeführt (act. G 8/10.1.1). In den KG-Einträgen vom 17. bis 19. Dezember 2018 sowie vom 7. Januar 2019 sei die Behandlung durch D.\_\_ mit "Reinigung und Betadine + IDB", im KG-Eintrag vom 11. Januar 2020 mit "Kontrolle der Wunden; Reinigung und



Desinfektion mit Betadine" festgehalten (act. G 8/10.2.2). Die B.\_\_\_ GmbH habe vorgebracht, dass D.\_\_\_ für "dentalhygienische Massnahmen" ausgebildet sei und verweise damit auf die Teilnahme an der Veranstaltung "Prophylaxe Mater Class (act. G 8/10.4 und 6.5.2a sowie 6.5.2b). Letztere sei mit einer anerkannten Weiterbildung nicht vergleichbar. Der Hinweis des Beschwerdeführers auf die zahnmedizinische Ausbildung von D.\_\_\_ und jahrelange Berufserfahrung (act. G 8/129 Rz. 136) verkenne die Kompetenzen einer Dentalassistentin. Die B.\_\_\_ GmbH sei vom GD darauf aufmerksam gemacht worden, dass eine Dentalassistentin administrative Arbeiten erledige, der Medizinalperson assistiere und keine selbständigen Handlungen an Patienten vornehmen dürfe. Sie könne unter Aufsicht der Medizinalperson prophylaktisch tätig sein, wenn sie die anerkannte Weiterbildung absolviert habe (act. G 8/11, 12.2 und 14.2). Im Weiteren verfüge die Ehefrau des Beschwerdeführers (F.\_\_\_), welche C.\_\_\_ gemäss seinem Tagebucheintrag vom 15. Januar 2019 behandelt habe (act. G 8/10.1.1), über keine Berufsausübungsbewilligung. Gemäss Eingabe der B.\_\_\_ GmbH habe F.\_\_\_ sich tatsächlich mit C.\_\_\_ unterhalten, aber keine Behandlung durchgeführt (act. G 8/10.4 Ziffer 2). Als Schutzbehauptung erscheine der Inhalt des "Gesprächsprotokolls" vom 11. Juni 2019, wonach F.\_\_\_ am 15. Januar 2019 "keinerlei Einschleifarbeiten bei Herrn H.\_\_\_ vorgenommen habe" (act. G 8/14.4.1). Gemäss Aussagen von E.\_\_\_ und des Beschwerdeführers vom 4. Juli 2019 (act. G 8/10.7) seien bei C.\_\_\_ Mitte Januar 2019 von F.\_\_\_ anliegende Aufnahmen der Front gemacht worden, die in ihrem (F.\_\_\_'s) Eigentum seien. Der Umstand, dass F.\_\_\_ über Fotoaufnahmen verfüge, weise darauf hin, dass sie als Behandlerin aufgetreten sei. Die Tatsache, dass die Erstellung der Fotos durch F.\_\_\_ nicht in der Krankengeschichte festgehalten worden sei, spreche nicht gegen die Version von C.\_\_\_. Vielmehr sei die zahnärztliche Dokumentierung lückenhaft. Befremdend sei die Meinung des Beschwerdeführers, dass es für die Erstellung der Frontaufnahmen (Mundsituation) keiner Berufsausübungsbewilligung bedürft habe, weil F.\_\_\_ sich an einer medizinischen Schulung befunden habe und im Ausland als Zahnärztin tätig sei. Würde dieser Auffassung gefolgt, wären auch alle anderen invasiven Behandlungsschritte (Anamnese, Befunderhebung, Diagnose, Planung, Aufklärung, Führung der Krankengeschichte, Nachsorge) keine zahnärztlichen Tätigkeiten. Es falle überdies ins Gewicht, dass das Qualitätsmanagementhandbuch (QMH) der B.\_\_\_ GmbH (act. G 8/9.1.1 S. 2) Anlass für Beanstandungen durch das GD gegeben habe. Das GD habe mit Schreiben vom 27. August 2018 darauf hingewiesen, dass Assistenz Tätigkeiten zu Ausbildungszwecken bewilligungspflichtig seien (act. G 8/9.1). Mit Schreiben vom 1. Oktober 2019 habe das GD die QMH-Fassung vom 23. September 2019 gerügt, weil das darin genannte Ziel "Ausrichtung der Praxisabläufe an gesetzliche Grundlagen" nicht gelungen sei (act. G 8/9.5). Andere Beanstandungen seien am 15. Oktober und



20. November 2019 erfolgt (act. G 8/9.5.3. und 9.6). Die QMH-Fassung der B.\_\_\_\_ GmbH, wonach sie ungelernte Mitarbeitende, deren Ausbildung in der Schweiz noch nicht anerkannt sei, beschäftigen dürfe (act. G 8/9.5.1 Ziffer 5.2 S. 14), sei entgegen der Meinung des Beschwerdeführers (act. G 8/18.1 Antwort Frage 6 handschriftliche Ergänzung) vom GD nicht genehmigt worden. Nach den obigen Ausführungen bestünden gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass unter der Verantwortung des Beschwerdeführers Personal in der Zahnmedizin, Zahntechnik, Mundhygiene und Dentalassistenten in unzulässiger Weise tätig sei. Nach Lage der Akten sei jedenfalls jeweils während drei bis fünf Tagen pro Monat in einer Art Massenabfertigung auf Hochtouren gearbeitet worden, die unvermeidlich den Einsatz von ungemeldetem Personal vorausgesetzt habe. Die Aussage, wonach Zahnärzte und -ärztinnen, die an angeblichen Weiterbildungskursen teilnehmen würden, als Dentalassistenten tätig sein könnten, sei nicht nachvollziehbar, denn eine solche Tätigkeit stelle keine Weiterbildung für eine Medizinalperson dar (act. G 2 S. 13-16).

Eine Person mit Diplom "*Dentalassistentin*" dürfe nur Aufgaben ausführen, die sie nach Ausbildungsreglement erlernt habe. Folgende Aufgaben, die in Ziffer 5 S. 13 QMH-Version 10 durch die B.\_\_\_\_ GmbH aufgelistet würden (act. G 8/9.6.1), seien weder im Ausbildungsreglement enthalten noch könnten sie einer Dentalassistentin delegiert werden: 1) Einproben von Zahnersatz, Vornahme von Korrekturen (zahnärztliche Tätigkeiten). 2) Entfernung von bedingt herausnehmbarem Zahnersatz (zahnärztliche Tätigkeit). 3) Reinigung von ihm Mund befestigten Zahnersatz (durch Prophylaxe-Assistentin oder Dentalhygienikerin auszuführen, nicht durch Dentalassistentin). 4) Herstellung von Provisorien/Schutzabdeckungen (zahntechnische Aufgabe). Die indirekte Assistenz im Sinn von Art. 4 lit. e der Verordnung des SBFI a.a.O. (SR 412.202.221.12) umfasse keine zahntechnischen Arbeiten oder Verrichtungen im Mund des Patienten. Das QMH für die Zahnarztpraxis des Beschwerdeführers erweise sich als rechtswidrig. Unzulässig sei, dass eine Dentalassistentin in Abwesenheit des Zahnarztes Verrichtungen an den Patienten vornehme. Dentalassistentinnen seien nicht zu klinischen Tätigkeit, sondern zur Stuhlassistenz zugelassen. Eine Dentalassistentin könne nur prophylaktisch tätig sein, wenn sie die erforderliche Weiterbildung (Prophylaxe-Assistenz) absolviert habe. Zwar sei weder die Tätigkeit der Dental- noch diejenige der Prophylaxe-Assistentin bewilligungspflichtig. Die Meldung der betreffenden Person gehöre jedoch zu den Voraussetzungen der Erteilung einer Betriebsbewilligung (Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege, sGS 325.11, VEG).

Der Beschwerdeführer und seine Firma bestünden nach eigenen Aussagen darauf,



ungelerntes Personal oder Mitarbeiter ohne behördliche Genehmigung zu beschäftigen. Die Abklärungen im Straf- und im Aufsichtsverfahren würden auf konkrete unzulässige Tätigkeiten hinweisen. Aufgrund der Verfügung betreffend Betriebsbewilligung und der weiteren Korrespondenz sei dem Beschwerdeführer die Rechtslage betreffend Beschäftigung von Personal bekannt gewesen. Insbesondere die bewilligungslose Aufnahme einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit oder die Veranlassung dazu könnten geeignet sein, schwere Bedenken hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit der betreffenden Person zu wecken (VerwGE B 2012/77 vom 24. Januar 2013 E. 3.3.2 m.H.). Aufgrund dessen, dass im ordentlichen Hauptverfahren noch weitere Abklärungen zu tätigen seien und deshalb nicht mit einem raschen Verfahrensabschluss gerechnet werden könne, erwiesen sich vorsorgliche Massnahmen als notwendig, damit sich die Vorfälle während der Verfahrensdauer nicht wiederholen würden. Damit werde die spätere Entscheidung nicht vorweggenommen. Unzutreffend sei die Auffassung des Beschwerdeführers, dass ein Verwaltungsverfahren betreffend unzulässigen Einsatzes von Personal gestützt auf Art. 38 MedBG vorab die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens verlange. Da Medizinalpersonen bzw. private Einrichtungen der Gesundheitspflege lediglich den Tatsachen entsprechende Werbung machen könnten (Art. 40 MedBG und Art. 10 Abs. 1 VEG), dürfe der Beschwerdeführer für seine einstweilig untersagte Tätigkeit nicht werben. Er habe zu veranlassen, dass alle Auskündigen entfernt bzw. unterlassen würden (unter anderem auf den Homepages der B.\_\_ GmbH und der G.\_\_ AG sowie auf der Fassade der Liegenschaft). Im Weiteren sei eine besondere gesetzliche Ermächtigung der Androhung einer Ungehorsamsstrafe im Sinn von Art. 292 StGB nicht vorausgesetzt (VerwGE B 2012/77 a.a.O. E. 5). Würde einer allfälligen Beschwerde gegen eine vorsorgliche Suspendierung der Bewilligung die aufschiebende Wirkung nicht entzogen, wäre die vorsorgliche Massnahme unwirksam bzw. vorläufig vereitelt. Es lägen daher wichtige Gründe für die sofortige Vollstreckbarkeit (Art. 51 Abs. 1 i.V.m. 64 VRP) vor, so dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung gerechtfertigt sei. Eine Arbeitsweise, wie sie dem Beschwerdeführer und der B.\_\_ GmbH vorgeworfen werde, verletze das Vertrauen, dass ihnen mit der jeweiligen Bewilligungserteilung entgegengebracht worden sei. Die Tätigkeit von Personen ohne Meldung durch den Leistungserbringer und ohne Möglichkeit der Prüfung der Qualifikationen durch das GD stelle eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit dar. Zur *Sicherung privater und öffentlicher Interessen* dürfe die Vorgehensweise des Beschwerdeführers nicht bis zum Abschluss des Hauptverfahrens geduldet werden. Die vorsorglichen Massnahmen dienten damit der Erreichung eines legitimen Ziels. Sie würden sich auch als *dringlich* erweisen. Aus dem (nicht Verfahrensgegenstand bildenden) Aufsichtsverfahren betreffend die Anzeige



von C.\_\_\_\_ könne nicht das Fehlen einer zeitlichen Dringlichkeit abgeleitet werden. Aus den Strafakten ergäben sich gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass in der Zahnarztpraxis des Beschwerdeführers monatlich Behandlungen von Patienten mit unbefugtem Personal vorgenommen würden. Vorgeworfen werde ein renitentes, wiederholtes Verhalten. Während der Sachverhalt im Hauptverfahren (betreffend Bewilligungsentzug) noch abgeklärt werde, sei der summarisch festgestellte rechtswidrige Zustand ab sofort zu beseitigen. Als führende Person in der Unternehmensgruppe und rechtliches sowie tatsächliches Organ des Betriebes könne sich der Beschwerdeführer nicht mit dem Argument entziehen, die rechtswidrigen Handlungen seien nicht ihm, sondern der B.\_\_\_\_ GmbH zuzurechnen (act. G 8/29 Rz. 152). Vorsorglich sei die Unterlassung der Erwerbstätigkeit und der Werbung während des Verfahrens zu verfügen, dies als mildere Massnahme im Vergleich zu einer vorsorglichen Betriebsschliessung (B.\_\_\_\_ GmbH) gestützt auf Art. 2 Abs. 2 VMB und Art. 2 Abs. 2 VEG. Sodann treffe es nicht zu, dass der vorsorgliche Bewilligungsentzug die berufliche Existenz des Beschwerdeführers zerstören könne (act. G 8/29 Rz. 174), weil er ausländerrechtlich für eine 90-tägige Dienstleistungserbringung in der Schweiz gemeldet, im Übrigen jedoch international unternehmerisch und zahnärztlich tätig sei. Die vorsorgliche Massnahme sei daher zumutbar. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit sei höher zu gewichten als das private Interesse des Beschwerdeführers, während des Verfahrens als Zahnarzt im Kanton St. Gallen praktizieren zu dürfen. Der Beschwerdeführer lasse sich weder mit Empfehlungen noch Warnungen/Rügen dazu anhalten, sich nach den behördlichen Vorgaben zu verhalten. Die verfügten vorsorglichen Massnahmen seien geeignet, erforderlich und auch zumutbar. Das Gesuch des Beschwerdeführers um Sistierung des Hauptverfahrens (act. G 8/23) sei abzulehnen. Von einer Vorverurteilung im Verwaltungsverfahren könne nicht die Rede sein. Das Straf- und das Verwaltungsverfahren würden unterschiedliche Ziel verfolgen und hätten verschiedene Beweisanforderungen. Die Vertrauenswürdigkeit umfasse zudem nicht nur die strafrechtliche Unbescholtenheit; sie könne auch durch strafrechtlich nicht relevante Verhaltensweisen herabgesetzt werden (act. G 2 S. 18-24). Anlass für eine Sistierung des Verwaltungsverfahrens, um die Ergebnisse der strafrechtlichen Untersuchung abzuwarten, bestehe nicht. Die Akten einer ergänzenden Einvernahme (von D.\_\_\_\_) im Strafverfahren unter Anwesenheit des Beschwerdeführers seien in das Verwaltungsverfahren einzubeziehen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 8/23 Rz. 9 f.) spreche die Berücksichtigung dieser ergänzenden Beweise nicht gegen die Weiterführung des Verwaltungsverfahrens: Das GD könne nach Art. 12 VRP direkt Beweise erheben. Ausserdem müsse das GD nach Lage der Akten andere Abklärungen vornehmen, die für die strafrechtliche Prüfung nicht von direkter Bedeutung seien. Der Standpunkt, dass die Aussagen von U.\_\_\_\_, J.\_\_\_\_



und R. \_\_ nicht glaubhaft seien (act. G 8/23 Rz. 11), betreffe die Beweiswürdigung, nicht die Verwertbarkeit der Beweise. Eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (act. G 8/23 Rz. 14) könne dem GD nicht vorgeworfen werden, wenn das Verwaltungsverfahren fortgesetzt und der Einbezug weiterer Akten in Aussicht gestellt werde. Das Beschleunigungsgebot sei entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 8/23 Rz.17) gegenüber seinen privaten Interessen nicht nebensächlich, da das Interesse der öffentlichen Gesundheit im Vordergrund stehe. Die Befürchtung des Beschwerdeführers, dass eine Endverfügung in der Hauptsache verfrüht - ohne vollständige Abklärung des Sachverhalts - ergehen könnte, sei unbegründet (act. G 2 S. 24-26).

### 3.4.

Der Beschwerdeführer führte hierzu unter anderem aus, die B. \_\_ GmbH führe auch Schulungen von Ärzten, Zahnärzten, Zahntechnikern und medizinischem Hilfspersonal durch. Diese Schulungen würden aufgrund der weltweiten Reputation des Beschwerdeführers häufig besucht. Aufsichtsanzeiger C. \_\_ sei mit der Behandlung durch den Beschwerdeführer nicht zufrieden gewesen, weshalb er die Honorarrechnung nicht vollständig beglichen habe; es bestehe diesbezüglich eine zivilrechtliche Streitigkeit (act. G 3/4 und 3/5). Die Behauptungen von Aufsichtsanzeiger C. \_\_ seien unzutreffend. Zahnärztin F. \_\_ habe ausschliesslich an einer medizinischen Schulung teilgenommen und auf Anfrage von C. \_\_ Fotoaufnahmen von seinem Mund mit einer Handykamera gemacht; von Röntgenaufnahmen oder gar einer zahnmedizinischen Behandlung könne nicht die Rede sein. Dies sei auch durch die Patientenkartei von C. \_\_ (act. G 8/10.2) belegt und durch D. \_\_ bestätigt (Protokoll vom 11. Juni 2019). E. \_\_ habe C. \_\_ ausschliesslich bei der Mundhygiene unterstützt und ihm den Umgang mit Interdentalbürsten gezeigt. Die Vorbringen von C. \_\_ würden zudem ausschliesslich die B. \_\_ GmbH beschlagen. In den relevanten Zeiträumen habe sich der Beschwerdeführer jedoch gar nicht in den Räumlichkeiten der B. \_\_ GmbH aufgehalten. Mit der Verwarnung vom 27. September 2019 sei sodann die B. \_\_ GmbH sanktioniert worden und nicht etwa der Beschwerdeführer. Ausländische Zahnärzte, Zahntechniker und Hilfspersonal würden sich allein im Rahmen von medizinischen Schulungen in den Räumen der B. \_\_ GmbH aufhalten. Der Zahntechniker R. \_\_ habe gegenüber dem Beschwerdeführer geäussert, dass er bei der Einvernahme (act. G 8/18.1) unter erheblichen Druck gesetzt worden sei und unzutreffende belastende Aussagen gemacht habe (act. G 3/6). Die Dentalassistentin D. \_\_ habe anlässlich der Festnahmeeröffnung bestätigt, dass ausschliesslich der Beschwerdeführer zahnärztliche Behandlungen vorgenommen habe. Die von ihr gemachten späteren Aussagen vom 6. und 10. Dezember 2019 seien im Anschluss an ihre fristlose



Entlassung vom 4. Dezember 2019 und in der mutmasslichen Absicht erfolgt, dem Beschwerdeführer Schaden zuzufügen. Die im Vergleich zu ersten Aussage widersprüchlichen Aussagen in der zweiten und dritten Einvernahme würden erhebliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit von D.\_\_ aufkommen lassen. Hinsichtlich der Beanstandungen von Patient U.\_\_ würden bis heute keine medizinischen Erkenntnisse vorliegen, welche eine nicht lege artis erfolgte Behandlung belegen würden. Sein Unwohlsein sei medizinisch nicht objektivierbar. U.\_\_ bestätige im Übrigen, dass der Beschwerdeführer selbst die Behandlung und dabei eine medizinische Schulung/ Weiterbildung durchgeführt habe. Andernorts stelle er die Schulung wieder in Abrede. Dies sei widersprüchlich. Wenn die Vorinstanz im Weiteren J.\_\_ in einem anderen Verfahren jegliche Vertrauenswürdigkeit abgesprochen habe, im vorliegenden Verfahren seinen Aussagen jedoch Beweischarakter zuerkenne, verhalte sie sich widersprüchlich. Die Aussagen von J.\_\_ als Auskunftsperson seien geprägt von seinem Unmut gegenüber dem Beschwerdeführer. Letzterer habe das Zahnärztliche Zentrum H.\_\_ AG nicht an J.\_\_ verkauft. Nach seinem fehlgeschlagenen Versuch der Selbständigkeit sei J.\_\_ arbeitslos gewesen. Auch die Tätigkeit als medizinischer Leiter der B.\_\_ GmbH sei ihm verwehrt geblieben. Seine persönliche Enttäuschung habe J.\_\_ zu belastenden Aussagen getrieben. Da das GD J.\_\_ mit Verfügung vom 30. Juni 2017 (act. G 3/7) verboten habe, in den Räumen der B.\_\_ GmbH zu arbeiten, sei die Annahme, dass er Angaben zum Betrieb und zur Organisation der B.\_\_ GmbH machen könne, gänzlich abwegig. Zu berücksichtigen seien auch die entlastenden Aussagen. Das laufende Strafverfahren basiere momentan auf einer Aussage-Aussage-Konstellation. Die belastenden Aussagen seien zu hinterfragen bzw. jedenfalls nicht glaubhaft, da die einvernommenen Personen mutmasslich alle ein erhebliches Interesse daran hätten, den Beschwerdeführer zu belasten. Der Beschwerdeführer sei immer an einer Kooperation mit der Vorinstanz interessiert gewesen, weshalb er sich um eine entsprechende Kommunikation bemüht habe (vgl. act. G 3/9, G 8/10). Trotzdem habe die Vorinstanz mit Verfügung vom 20. Mai 2020 - nach 17 Monaten Untätigkeit - plötzlich vorsorgliche Massnahmen gegenüber ihm erlassen. Die Verfügung sei zu Unrecht erlassen worden, weil die Voraussetzungen für vorsorgliche Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1 VRP, namentlich die Dringlichkeit und die Verhältnismässigkeit, nicht gegeben seien (act. G 1).

#### 4.

##### 4.1.

Den Einvernahmeprotokollen in dem gegen den Beschwerdeführer laufenden Strafverfahren lassen sich sowohl den Beschwerdeführer belastende als auch



entlastende Aussagen entnehmen (vgl. vorstehende E. 3.2). Belastende Aussagen machten vorab der Zahntechniker R.\_\_, die Dentalassistentin D.\_\_ (in der zweiten und dritten Einvernahme) und J.\_\_. Aus dem Einvernahmeprotokoll betreffend den Zahntechniker R.\_\_ (act. G 8/18.1) ist dabei nicht ersichtlich, dass er bei der Einvernahme unter erheblichen Druck gesetzt worden wäre, wie der Beschwerdeführer geltend macht (act. G 1 S. 10 m.H. auf act. G 3/6). R.\_\_ bestätigte anlässlich explizit und mehrfach, in der Schweiz für den Beschwerdeführer tätig gewesen und in bar entschädigt worden zu sein. Über eine entsprechende Arbeitsbewilligung verfügte er nicht (vgl. vorstehende E. 3.1). Den Beschwerdeführer entlastende Aussagen machten demgegenüber D.\_\_ in ihrer ersten Einvernahme sowie die zwölf in E. 3.2 letzter Absatz genannten Personen (V.\_\_, W.\_\_, X.\_\_, P.\_\_, T.\_\_, K.\_\_, Q.\_\_, N.\_\_, Y.\_\_, Z.\_\_, A.A.\_\_, S.\_\_); letztere bestätigten im Wesentlichen einen Kursbesuch (ohne Erwerbstätigkeit). Der Strafbefehl gegen T.\_\_ wurde mit Entscheid des Kreisgerichts Y.\_\_ vom 11. Mai 2020 aufgehoben (act. G 3/8). Was die im Zusammenhang mit der Aufsichtsanzeige von C.\_\_ zur Diskussion stehenden Handlungen der (damals) über keine Berufsausübungsbewilligung verfügenden Zahnärztin F.\_\_ betrifft (vgl. vorstehend unter Sachverhalt A.b), ist festzuhalten, dass diese - soweit dafür eine Berufsausübungsbewilligung erforderlich war (in Frage steht die Erstellung von Handyaufnahmen der Mundsituation von C.\_\_; act. G 8/10.7) - nicht dem Beschwerdeführer persönlich als ein seine Berufsausübungsbewilligung tangierendes Fehlverhalten zugerechnet werden könnten. Dies gilt auch für die im Rahmen der erwähnten Aufsichtsanzeige diskutierten Handlungen von E.\_\_ (Reinigung mit Bürstchen; act. G 8/10.1.1.), derentwegen die B.\_\_ GmbH am 27. September 2019 verwarnt worden war (act. G 8/14.2).

Die Aussagen von D.\_\_ vom 6. und 10. Dezember 2019, welche im Anschluss an ihre - offenbar unangefochten gebliebene (act. G 1 Rz. 43 am Schluss) - fristlose Entlassung vom 4. Dezember 2019 erfolgten und den Beschwerdeführer sowie die B.\_\_ GmbH erheblich belasten (vgl. vorstehende E. 3.2 zweiter Absatz), lassen sich mit den in E. 3.2 letzter Absatz erwähnten entlastenden Aussagen anderer Personen, aber auch mit den eigenen Aussagen von D.\_\_ in der ersten Einvernahme (vom 20. August 2019), welche den Beschwerdeführer und die B.\_\_ GmbH entlasten, inhaltlich nicht in Einklang bringen (vgl. dazu vorstehende E. 3.2 zweiter Absatz). Letztere betreffen vorab zahnärztliche Behandlungen durch den Beschwerdeführer sowie medizinische Schulungen. Diesbezüglich ist von einer unsicheren Tatsachenlage auszugehen, welche sich unter Umständen im Hauptverfahren klären wird, auf welche sich jedoch ein vorsorglicher Bewilligungsentzug nicht abstützen lässt. Was im Weiteren die



Aussagen von J.\_\_\_ betrifft, lässt sich zwar aus dem Sachverhalt, welcher dem Beschwerdeverfahren B 2016/17 zugrunde lag, kein Unmut bzw. gar eine negative Gesinnung von J.\_\_\_ gegenüber dem Beschwerdeführer entnehmen, der den Beweiswert seiner Aussagen in Frage zu stellen vermöchte. Indessen erscheint aufgrund der Verfügung vom 30. Juni 2017 (act. G 3/7 E. 10.2, 10.8 und 11.7 sowie Dispositivziffer 3) betreffend Verneinung der Vertrauenswürdigkeit und Arbeitsverbot von J.\_\_\_ in der B.\_\_\_ GmbH erheblich in Frage gestellt, ob J.\_\_\_ vor diesem Hintergrund überhaupt zuverlässige Aussagen zu Betrieb und Organisation der B.\_\_\_ GmbH im hier streitigen Zeitraum machen konnte. Der Beweiswert seiner Aussagen blieb und bleibt von daher sowohl unsicher als auch vertieft abklärungs- und präzisierungsbedürftig. Auch hierauf lässt sich ein vorsorglicher Bewilligungsentzug nicht abstützen.

### 4.2.

Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer in der angefochtenen Verfügung vor, sich bewusst und systematisch über Bewilligungs- und Meldepflichten sowie die Anforderungen an die reglementierten Berufe hinwegzusetzen. Nicht nachvollziehbar sei die Aussage, wonach Zahnärztinnen, welche an angeblichen Fortbildungen teilnehmen würden, als Dentalassistentinnen tätig sein könnten (act. G 2 E. 2.8). Hinsichtlich des letztgenannten Punktes hatte der Beschwerdeführer die Vorinstanz am 28. August 2018 darauf aufmerksam gemacht, dass die Umschreibung "assistierend" im Qualitätsmanagementhandbuch (QMH) eine Dentalassistenz durch Zahnärzte umfasse, welche an einer medizinischen Schulung teilnähmen. Die Vorinstanz nahm dies im Schreiben vom 5. September 2018 ohne weiteren Kommentar zur Kenntnis (act. G 3/10). Erst über ein Jahr später, am 1. Oktober 2019, teilte sie der B.\_\_\_ GmbH mit, dass die Aussage im QMH, wonach an Weiterbildungen teilnehmende Zahnärztinnen unter Aufsicht von Medizinalpersonen der B.\_\_\_ GmbH als Dentalassistentinnen tätig sein könnten, nicht nachvollziehbar sei (act. G 8/9.5). Wenn der Beschwerdeführer und die B.\_\_\_ GmbH bei diesen Gegebenheiten in der Zeit von September 2018 bis September 2019 von der Zulässigkeit einer Dentalassistenz-Tätigkeit von an Fortbildungen teilnehmenden Zahnärztinnen ausgingen und dementsprechend Personen auch so einsetzten, so kann ihnen hieraus kein Vorwurf erwachsen. Der erwähnte Personaleinsatz erscheint von daher nicht geeignet, einen vorsorglichen Bewilligungsentzug zu begründen.



### 4.3.

Die von Patient U.\_\_ (vgl. dazu vorstehende E. 3.2 vierter Absatz) behauptete zahnärztliche Fehlbehandlung ist nach Lage der Akten bislang in keiner Form fachzahnärztlich (gutachterlich) belegt. Den Akten lassen sich mithin keine Anhaltspunkte für Behandlungsfehler des Beschwerdeführers oder des von ihm bzw. der B.\_\_ GmbH eingesetzten Personals entnehmen. Von drohenden (künftigen) Fehlleistungen an Patientinnen und Patienten, welche allenfalls mit der hier streitigen *Zulässigkeit des Einsatzes von Personal in Zusammenhang* zu bringen wäre, kann von daher nicht ausgegangen werden. Hieraus lässt sich somit eine *Dringlichkeit* von Massnahmen im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes nicht ableiten. Zutreffend ist zwar der Hinweis der Vorinstanz, dass sich die fehlende Dringlichkeit eines vorsorglichen Bewilligungsentzugs entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 1 S. 25) nicht mit Hinweis auf eine 17monatige Untätigkeit der Vorinstanz begründen lässt, da letzterer die Verwendung der Akten aus dem Strafverfahren (betreffend Einvernahmen von D.\_\_) von Seiten der Staatsanwaltschaft erst am 29. Januar 2020 (act. G 8/18.7) gestattet worden war und die Protokolle der Einvernahmen von J.\_\_ und U.\_\_ dem GD erst mit Eingabe des Beschwerdeführers vom 8. April 2020 (act. G 8/29) zugingen (act. G 7). Zu beachten ist indes, dass die Vorinstanz die B.\_\_ GmbH hinsichtlich der vorgeworfenen Handlungen von F.\_\_ und E.\_\_ bereits am 27. September 2019 verwarnt hatte (act. G 8/14.2). Im Schreiben vom 19. März 2020 sicherte die B.\_\_ GmbH zu, einstweilen keine weiteren Schulungen in der Schweiz mehr durchzuführen (act. G 8/28.1). Der Beschwerdeführer bestätigte in der Stellungnahme vom 8. April 2020 seine Kooperationsbereitschaft und dass er an einer einvernehmlichen Regelung interessiert sei (act. G 8/29 S. 36); die Vorinstanz erachtete am 11. März 2020 die Kommunikation mit dem Beschwerdeführer als gut (act. G 3/9). Eine den vorsorglichen Bewilligungsentzug rechtfertigende Dringlichkeit ist auch von daher nicht ersichtlich, zumal in tatsächlicher Hinsicht wie dargelegt gewichtigen Unklarheiten bestehen, welche sich unter Umständen (erst) im Hauptverfahren klären werden. Selbst wenn in einzelnen Fällen (vgl. Aussagen von R.\_\_; vorstehende E. 3.2 dritter Absatz) von einer durch den Beschwerdeführer bzw. die B.\_\_ GmbH nicht gemeldeten und (in bar) entschädigten, Tätigkeit ohne Bewilligung auszugehen wäre, vermöchte dies allein eine *Dringlichkeit* des vorsorglichen Entzugs der Berufsausübungsbewilligung bzw. die Notwendigkeit, diese Massnahme sofort zu



treffen (vorstehende E. 2.3), ebenfalls nicht zu belegen.

Die Sicherungsfunktion der vorsorglichen Massnahme verlangt, dass keine Anordnungen getroffen werden, die irreparable Nachteile für die beteiligten Interessen verursachen und welche die Entscheidung in der Hauptsache nicht offenhalten (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti a.a.O., N. 12 und 27 f. zu Art. 18 VRP). Ein vorsorglicher Entzug der Berufsausübungsbewilligung des Beschwerdeführers lässt sich aufgrund der geschilderten Gegebenheiten nicht mit zureichenden Gründen rechtfertigen. Auch wäre ein solcher angesichts des nicht abgeschlossenen Strafverfahrens gegen den Beschwerdeführer bzw. der dort bestehenden gewichtigen Unklarheiten im Sachverhalt wie auch der schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen eines vorsorglichen Bewilligungsentzugs für den Beschwerdeführer mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (vgl. vorstehende E. 2.3 zweiter Absatz) nicht vereinbar. Die angefochtene Verfügung lässt sich daher nicht aufrechterhalten.

#### 4.4.

Nicht mehr zu prüfen sind unter diesen Umständen die Voraussetzungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde im Sinn von Art. 51 Abs. 1 VRP. Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist mit Blick auf die materielle Gutheissung der Beschwerde als gegenstandslos abzuschreiben. Ebenfalls unterbleiben kann der vom Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 13. Juli 2020 beantragte Beizug der Akten aus seinem Strafverfahren, welche die Vorinstanz bisher nicht ins Recht legte (act. G 10).

#### 5.

##### 5.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung der Verfügung vom 29. Mai 2020 gutzuheissen. Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist als gegenstandslos abzuschreiben. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Verfahrens der Vorinstanz (Staat) aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen. Auf die Kostenerhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der vom



Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'000 ist ihm zurückzuerstatten.

### 5.2.

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und die konkreten Verhältnisse ist eine Entschädigung des obsiegenden Beschwerdeführers für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'000 zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 120) und Mehrwertsteuer (vgl. Art. 29 HonO) angemessen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird unter Aufhebung der Verfügung vom 29. Mai 2020 gutgeheissen.

#### 2.

Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

#### 3.

Der Staat (Vorinstanz) trägt die amtlichen Kosten des Verfahrens von CHF 3'000. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet. Der Kostenvorschuss von CHF 3'000 wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

#### 4.

Der Staat (Vorinstanz) entschädigt den Beschwerdeführer ausseramtlich mit CHF 3'000, zuzüglich Barauslagen von CHF 120 und Mehrwertsteuer.