



Fall-Nr.: B 2022/149
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.04.2023
Entscheiddatum: 14.03.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.03.2023

Auflage in der Verfügung betreffend Verlängerung der Betriebsbewilligung. Art. 51 GesG (sGS 311.1). Art. 6 Abs. 2 VEG (sGS 325.11). Streitig war, ob die Vorinstanz (Gesundheitsdepartement) die Verlängerung der Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin zu Recht mit einer Auflage betreffend Abgabe von Lieferscheinen über zahntechnische Arbeiten an Kunden (Ziffer 3 Abs. 2 Satz 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung) verbunden hat. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass sich die streitige Auflage als unverhältnismässig erweise. Sie sei entsprechend aufzuheben und durch eine Verpflichtung der Beschwerdeführerin zu ersetzen, in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen einen Hinweis anzubringen, wonach die Kunden berechtigt sind, Kopien der Lieferscheine gegebenenfalls bei der Beschwerdeführerin einzufordern (Verwaltungsgericht, B 2022/149).

Entscheid vom 14. März 2023

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. __AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Thomas Eichenberger und/oder Rechtsanwalt Dr. iur. Claudio Helmle, Kellerhals Carrard KIG, Effingerstrasse 1, Postfach, 3001 Bern,



gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Auflage in einer Verfügung betreffend Verlängerung der Betriebsbewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (nachstehend: GD) erteilte der A.__ AG (nachstehend: AG), am 8. November 2007 eine befristete Betriebsbewilligung zur Führung einer Zahnarztpraxis; diese wurde zuletzt am 19. März 2012 um zehn Jahre verlängert. Am 21. Dezember 2021 ersuchte Rechtsanwalt Dr. Claudio Helmle, Bern, für die AG um Verlängerung der Betriebsbewilligung ab 1. April 2022 für weitere zehn Jahre (act. G 9/12). Mit E-Mail vom 11. Februar 2022 stellte das GD dem Rechtsvertreter der AG die Verlängerung der Betriebsbewilligung bis 31. März 2027 in Aussicht und gewährte ihm unter Beilegung des Verfügungsentwurfs das rechtliche Gehör (act. G 9/13). In der Eingabe vom 28. Februar 2022 stellte der Rechtsvertreter das Gesuch um einstweilige Verlängerung der Betriebsbewilligung sowie weitere Änderungsanträge zur vorgesehenen Verfügung (act. G 9/14). Am 7. März 2022 verfügte das GD die einstweilige Verlängerung der Betriebsbewilligung bis 30. Juni 2022 (act. G 9/15). Im Schreiben vom gleichen Datum stellte es der AG die Bewilligungsverlängerung um fünf Jahre in Aussicht und teilte mit, dass ihren Anträgen 2 (Bestätigung betreffend Berufsgeheimniswahrung durch Betreuungsauskünfte), 3c (betreffend Betreuungsauskünfte) und 3d (Frist für den Nachweis der Fachqualifikation Dentalassistentenz) entsprochen werden könne (act. G 9/16). Am 22. März 2022 informierte die AG das GD über die gegen sie erhobenen Betreibungen und reichte die Fachqualifikationen ihrer Dentalassistentinnen ein (act. G 9/17).



A.b.

Mit Verfügung vom 30. Juni 2022 eröffnete das GD dem Rechtsvertreter der AG, dass die Betriebsbewilligung ab 1. Juli 2022 verlängert und bis 31. März 2027 befristet werde (Ziffern 1 und 4; act. G 9/18). Die Bewilligungsverlängerung erfolgte unter der Auflage, dass die AG ihren Patientinnen und Patienten ausschliesslich die tatsächlich entstandenen angemessenen Kosten für zahntechnische Leistungen in Rechnung stellen dürfe. *Die Bewilligungsinhaberin gebe den Patienten und Patientinnen unaufgefordert eine Kopie der Lieferscheine über zahntechnische Arbeiten ab. Allfällig erhaltene Vergünstigungen seien an die Patienten weiterzugeben.* Halte sich die AG nicht an die Auflage, werde die Bewilligung nicht mehr verlängert oder nach Verwarnung entzogen (Ziffer 3; act. G 9/18).

B.

B.a.

Gegen diese Verfügung erhob die A.__AG (Beschwerdeführerin), vertreten durch die Rechtsanwälte Dres. iur. Thomas Eichenberger und Claudio Helmle, Bern, mit Eingabe vom 17. August 2022 Beschwerde mit den materiellen Rechtsbegehren, Ziffer 3 Abs. 1 Satz 1 des Dispositivs der Verfügung ("Die Bewilligungsinhaberin gibt den Patientinnen und Patienten unaufgefordert eine Kopie der Lieferscheine über zahntechnische Arbeiten ab.") sei ersatzlos aufzuheben (Ziffer 1). Eventualiter sei Ziffer 3 Abs. 1 Satz 1 des Dispositivs der Verfügung aufzuheben und durch eine vom Verwaltungsgericht zu bestimmende, angemessene Auflage zu ersetzen (Ziffer 2). Subeventualiter sei Ziffer 3 Abs. 1 Satz 1 des Dispositivs der Verfügung aufzuheben und die Streitsache sei nach Massgabe der Erwägungen zur Festlegung einer angemessenen Auflage an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziffer 3). In verfahrensmässiger Hinsicht sei der Beschwerdeführerin im Sinn einer superprovisorischen vorsorglichen Massnahme zu gestatten, bis zum Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung ihren Betrieb gemäss der Verfügung vom 30. Juni 2022 weiter zu betreiben (Ziffer 4a). Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen (Ziffer 4b). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (act. G 1).

B.b.

Mit Schreiben vom 19. August 2022 legte die Abteilungspräsidentin des Verwaltungsgerichts der Beschwerdeführerin unter anderem dar, dass die Betriebsbewilligung trotz der Beschwerdeerhebung gültig sei und sie die Zahnarztpraxis gemäss Verfügung vom 30. Juni 2022 während des Beschwerdeverfahrens weiter betreiben könne. Eine gerichtliche superprovisorische



St.Galler Gerichte

Anordnung und der förmliche Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde dürfte sich daher erübrigen (act. G 4).

B.c.

In der Vernehmlassung vom 26. September 2022 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge (act. G 8).

B.d.

Mit Eingabe (Schlussbemerkungen) vom 12. Dezember 2022 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 17). Hierzu äusserte sich die Vorinstanz in der Eingabe vom 13. Januar 2023 (act. G 20). Mit Eingabe vom 30. Januar 2023 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Ausführungen fest (act. G 23). Die Vorinstanz verzichtete auf weitere Äusserungen (act. G 24).

B.e.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 17. August 2022 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 einzutreten.

2.

2.1.

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 der Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege (sGS 325.11; 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 (lit. a), genügend qualifiziertes Personal in ausreichender Zahl beschäftigt (lit. b in Verbindung mit Art. 23 Abs. 2 VEG), die fachliche Leitung bezeichnet hat (lit. c in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 und 3 VEG), über eine geeignete Qualitätssicherung verfügt (lit. d), eine sorgfältige, nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs, der Ethik und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Tätigkeit gewährleistet (lit. e) und eine der Art und dem Risiko angemessene Betriebshaftpflichtversicherung abgeschlossen hat (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).

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, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2650 ff.). Auf die Erteilung einer Betriebsbewilligung besteht ein Rechtsanspruch, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2661).

2.2.

Materiell streitig ist vorliegend ausschliesslich, ob die Vorinstanz die Verlängerung der Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin zu Recht mit einer Auflage betreffend Abgabe von Lieferscheinen über zahntechnische Arbeiten an Kunden (Ziffer 3 Abs. 2 Satz 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung) verbunden hat. In der angefochtenen Verfügung hielt die Vorinstanz hierzu fest, die Auflage sei auf Vorkommnisse im Jahr 2015 zurückzuführen, in denen der Beschwerdeführerin vorgeworfen worden sei, Patienten überhöhte Preise für zahntechnische Leistungen in Rechnung gestellt zu haben. Zahnlabore hätten der Beschwerdeführerin Mengenrabatte für ihre Aufträge gewährt, den Patienten sei jedoch der volle Preis überwältigt worden. Gegenüber der Gesundheitsbehörde des Kantons Freiburg habe die



Beschwerdeführerin angekündigt, künftig Mengenrabatte an die Patienten weiterzugeben. Auf dieser Grundlage habe sie (die Vorinstanz) entschieden, bis zum Zeitpunkt der Verlängerung der Betriebsbewilligung keine Massnahmen für die Tätigkeit im Kanton St. Gallen zu treffen. Mit der streitigen Auflage werde der Beschwerdeführerin eine transparente und korrekte Rechnungstellung vorgeschrieben. Der Umstand, dass die Vorinstanz Betriebsbewilligungen in der Regel nicht mit einer solchen Auflage versehe, bedeute nicht, dass die Beschwerdeführerin ungleich behandelt werde. Sie (die Beschwerdeführerin) habe vorliegend Anlass für eine ausdrückliche Regelung gegeben, die für alle Leistungserbringer gelte. Die gesetzlichen Grundlagen hierfür fänden sich in Art. 51 Abs. 1 GesG und Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG. Zu der in diesen Bestimmungen geforderten guten Betriebsführung und Ausrichtung der Tätigkeit nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs und der Ethik gehöre, bei der Zusammenarbeit mit Angehörigen anderer Gesundheitsberufe ausschliesslich die Interessen und Rechte der Patienten zu wahren und unabhängig von finanziellen Vorteilen zu handeln (Verweis auf Art. 40 lit. c und e des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe; SR 811.1, MedBG). Es treffe zu, dass die Rechnungstellung der freien Parteidisposition unterstehe. Aber die Preisbekanntgabeverordnung vom 11. Dezember 1978 (SR 942.211, PBV) verlange, dass Preise klar und miteinander vergleichbar seien und irreführende Preisangaben verhindert würden (Art. 1 PBV). Die Preisbekanntgabepflicht gemäss Art. 10 Abs. 1 PBV gelte für sämtliche zahnärztlichen Dienstleistungen, die den Konsumenten direkt angeboten würden (SECO-Informationsblatt vom 1. Juni 2004, Preisbekanntgabe für zahnärztliche Dienstleistungen, Ziffer 2). Überwältigte öffentliche Abgaben sowie weitere nicht frei wählbare Zuschläge jeglicher Art müssten im Preis enthalten sein (Art. 10 Abs. 2 PBV). Die Preisbekanntgabepflicht für zahnärztliche Dienstleistungen könne auf folgende Arten erfüllt werden: (1) Bekanntgabe des Taxpunktwertes (SECO-Informationsblatt a.a.O. Ziffer 3.2). Gemäss den Erläuterungen zum SSO-Tarif 1994 (B. Anwendung des Zahnarzttarifs, P6, Ziffer 7) sei die Zahntechnikerrechnung eins zu eins vom Behandler dem Patienten weiter zu verrechnen. (2) Bekanntgabe des Stundensatzes oder der Pauschalvergütung (Seco-Informationsblatt a.a.O. Ziffer 3.3). Der Einwand, mit der vorgesehenen Auflage sei der Beschwerdeführerin das Anbieten eines Pauschalpreises verwehrt, da immer die effektiven Kosten zahntechnischer Leistungen verrechnet werden müssten, verkenne, dass der Grundsatz der Transparenz in Bezug auf die Offenlegung der tatsächlichen Kosten für alle Arten der Rechnungstellung gelte. Aus der Rechnungstellung müsse deutlich hervorgehen, auf welche Art und Einheit der Dienstleistung oder auf welche Verrechnungssätze sich der Preis beziehe (Art. 11 Abs. 2 PBV). Auch bei Pauschalleistungen müssten die Kosten für zahnärztliche Arbeiten (Fremdkosten) ohne Zuschlag weiterverrechnet werden. Es



sei nicht einzusehen, dass die Abgabe von Lieferscheinkopien über zahntechnische Arbeiten an Kunden mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Es handle sich um die mildere Massnahme im Vergleich zur Möglichkeit, periodische Abklärungen (Prüfung der Rechnungstellung) an Ort durch das GD vorzunehmen. Die verfügte Massnahme sei der Beschwerdeführerin zumutbar, weil ihr vorgeworfen worden sei, aus den Rabatten des Zahnlabors unberechtigte Vorteile zulasten der Patienten zu erlangen. Die Pflicht der Medizinalperson, die tatsächlichen Kosten für fremde Leistungen in Rechnung zu stellen, ergebe sich aus Art. 40 lit. c und e MedBG; zur Präzisierung seien die PBV-Vorgaben beizuziehen. Eine Nichteinhaltung der Vorgaben würde von einer schlechten Betriebsführung zeugen (act. G 2 S. 6-8).

2.3.

Die Beschwerdeführerin bestätigt, dass die streitige Auflage auf ein Vorkommnis im Jahr 2015 (Nichtweitergabe von Mengenrabatten) zurückzuführen sei. Unrichtig sei jedoch, dass sie überhöhte Preise in Rechnung gestellt habe. Vielmehr hätten die Kunden vergleichbare oder kompetitivere Preise im Vergleich zur Konkurrenz bezahlt. Trotz Kenntnis der Vorwürfe im Jahr 2015 habe das GD im Jahr 2021 eine Betriebsbewilligung für den Standort M.___ ausgestellt, ohne dass eine Auflage, wie sie vorliegend streitig sei, verfügt worden wäre. Bereits 2016 sei eine Betriebsbewilligungsverlängerung am Standort Wil ohne eine entsprechende Auflage erfolgt (act. G 3/10, 3/11). Die Vorinstanz gestehe ein, dass sie die Auflage bei anderen Leistungserbringern nicht verfüge. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung sei nicht ersichtlich. Die fraglichen Vorwürfe lägen 7 Jahre zurück. Die Beschwerdeführerin habe im Jahr 2015 bestätigt, allfällige Mengenrabatte weiterzugeben. Selbst wenn die damaligen Vorwürfe als Verstoss gegen das Erfordernis der guten Betriebsführung und die Anforderungen von Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG zu werten gewesen wären, was bestritten werde, könne sich die Vorinstanz nicht in Ewigkeit auf eine solche (angebliche) Verletzung abstützen. Auch im aufsichtsrechtlichen Bereich führe Wohlverhalten während längerer Zeit dazu, dass Bewilligungen erteilt werden müssten. Nachdem das Verhalten der Beschwerdeführerin seit über 7 Jahren nach Bekanntwerden der Vorwürfe nicht zu beanstanden gewesen sei, könne nun im Nachhinein die Bewilligung nicht mit Verweis auf die genannten Vorwürfe verweigert werden. Damit erweise sich auch die Auflage als unverhältnismässig und rechtswidrig. Dies zeige die Vorinstanz mit dem Erlass der Bewilligung für die Standorte M.___ und S.___ (act. G 3/10, 3/11). Hätten Vorbehalte bezüglich der Anforderungen von Art. 51 Abs. 2 GesG und Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG bestanden, hätte auch dort eine solche Auflage verfügt werden müssen. Die Auflage erweise sich auch an sich als unverhältnismässig: Die Beschwerdeführerin hätte z.B.



verpflichtet werden können, die Patienten in ihren AGB darauf hinzuweisen, dass sie Kopien der Lieferscheine bei der Beschwerdeführerin verlangen könnten, um die Rechnungstellung zu prüfen. Darin sei ein milderes (für die Beschwerdeführerin weniger aufwändiges) Mittel zu erblicken, welches dem beabsichtigten Zweck gerecht werde, zumal nur vereinzelte Patienten die Rechnung wollten. Dass dies für die Vollzugsbehörde aufwändiger sei, spiele dabei keine Rolle. Die Auflage sei umso weniger zumutbar, als bei einer einzigen Verletzung der Auflage (Abgabe der Rechnungskopie gehe z.B. bei einem Patienten vergessen) die Nichterneuerung der Betriebsbewilligung (vgl. Ziffer 3 Abs. 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung; act. G 2) drohe (act. G 1). Die Auflage sei auch nicht erforderlich. Die Beschwerdeführerin verrechne ihren Patienten seit Jahren nur effektiv entstandene Kosten für zahntechnische Leistungen und habe sich dazu bekannt, auch weiterhin nur tatsächlich entstandene Kosten weiter zu verrechnen. Die Auflage sei sodann unzumutbar. Nicht alle zahntechnischen Labore würden der Lieferung Lieferscheine beilegen, zumal hierzu keine rechtliche Verpflichtung bestehe. Die Beschwerdeführerin erhalte daher nicht flächendeckend Lieferscheine für zahntechnische Leistungen. Die Labore erstellten monatlich oder quartalsweise eine Gesamtrechnung aller Arbeiten (Sammelrechnungen) pro Standort. Diese Rechnung werde nicht dem einzelnen Standort zugestellt, sondern der zentralen Buchhaltung der Beschwerdeführerin, wo der Rechnungsbetrag pro Patient überprüft und visiert werde. Danach werde die Zahlung der Gesamtrechnung durch die zentrale Buchhaltung ausgelöst. Entscheidend sei, dass die Laborkosten den Kunden 1:1 in Rechnung gestellt würden. Die Standorte seien von der Beschwerdeführerin entsprechend angewiesen und würden sich daran halten. Die Rechnungstellung erfolge transparent. Die Positionen für die Laborleistungen würden auf der Patientenrechnung gesondert ausgewiesen und könnten ohne Weiteres anhand der Laborrechnung überprüft werden. Für einen Teil der zahntechnischen Lieferungen erhalte die Beschwerdeführerin überhaupt keinen Lieferschein. Die Auflage sei diesbezüglich überhaupt nicht umsetzbar. Soweit ein Lieferschein vorliege, würde dessen Beilage zur Rechnung einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen. Der Prozess der Rechnungstellung sei weitgehend softwarebasiert. Die Software erlaube es nicht, Rechnungen mit Laborleistungen im Programm entsprechend zu kennzeichnen. Daher müssten sämtliche zum Versand bereitstehenden Rechnungen "händisch" durchgesehen werden, ob sie Laborleistungen enthalten würden. Dies wäre (bei rund 300'000 Rechnungen an Patienten im Jahr 2021) enorm aufwändig, zumal nur rund 6 % aller Rechnungen Laborleistungen enthalten würden. Die Auflage sei unverhältnismässig und kontraproduktiv (act. G 17).



2.4.

2.4.1.

Für den Erlass einer Auflage als Nebenbestimmung in einer Verfügung gilt das Gesetzmässigkeitsprinzip. Wo eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, kann die Zulässigkeit der Auflage aus dem *mit dem Gesetz verfolgten Zweck und einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse* hervorgehen. Unzulässig sind hingegen sachfremde Nebenbestimmungen. Eine Bewilligung kann insbesondere dann mit einer Auflage verbunden werden, wenn sie aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt verweigert werden könnte. Der Bewilligungsbehörde steht dementsprechend ein weiter Ermessensspielraum zu. Auflagen müssen mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein und dementsprechend die Voraussetzungen der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit zwischen Zweck und Wirkung des Eingriffs erfüllen (Häfelin/Müller/Uhlmann a.a.O. Rz. 926 bis 932).

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). Die in der angefochtenen Verfügung (act. G 2 S. 8 Ziffer 3.2.7) und in der Stellungnahme vom 13. Januar 2023 (act. G 20 S. 2) angeführten Art. 40 lit. a, c und e MedBG regeln demgegenüber die Voraussetzungen für die Bewilligung der Ausübung medizinischer Berufe, nicht jedoch diejenigen der Betriebsbewilligung. Die erwähnten Bestimmungen können dementsprechend nicht auf Betriebsbewilligungsgesuche einer juristischen Person zur Anwendung gebracht bzw. für die Begründung von Bewilligungsauflagen angeführt werden; dies auch angesichts des abschliessenden Charakters der Aufzählung in Art. 6 Abs. 2 VEG (vgl. VerwGE B 2016/14 vom 24. August 2017 E. 4.4.1). Die Bestimmungen betreffend die Bewilligung der Ausübung medizinischer Berufe haben daher im vorliegenden Verfahren ausser Betracht zu bleiben.

2.4.2.

Die Verlängerung der Betriebsbewilligung wurde vorliegend unter der Auflage erteilt, dass die Beschwerdeführerin ihren Kunden ausschliesslich die tatsächlich entstandenen angemessenen Kosten für zahntechnische Leistungen in Rechnung stellt (Dispositivziffer 3 Abs. 1 der angefochtenen Verfügung). Diese Auflage blieb vorliegend von Seiten der Beschwerdeführerin unbestritten. Zur "Absicherung" der Einhaltung der



vorerwähnten Auflage wurde die Beschwerdeführerin zusätzlich verpflichtet, den Kunden Kopien der Lieferscheine über zahntechnische Arbeiten abzugeben (Dispositivziffer 3 Abs. 2 Satz 1 der Verfügung). Überdies erfolgte - im Sinn einer Wiederholung bzw. Verdeutlichung von Dispositivziffer 3 Abs. 1 der Verfügung - der Hinweis, dass allfällige Vergünstigungen an die Kunden weiterzugeben seien (Dispositivziffer 3 Abs. 2 Satz 2). Beanstandet ist im vorliegenden Verfahren wie bereits erwähnt allein die Verpflichtung zur Abgabe von Zahntechnik-Rechnungskopien an die Kunden. Nach Lage der Akten gab die Beschwerdeführerin ihren Kunden seit 2015 gestützt auf ein "unpräjudizielles Engagement" (vgl. act. G 9/10) und auch noch im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung Kopien der Lieferscheine zahntechnischer Arbeiten ab und setzte damit die streitige Auflage in ihrem Betrieb faktisch um (act. G 1 Rz. 7 und 9). Letzteres zeigt gegebenenfalls die Umsetzbarkeit der streitigen Auflage im Betrieb der Beschwerdeführerin, präjudiziert indes die Prüfung der Rechtmässigkeit der Auflage als solche nicht.

2.4.3.

Wie dargelegt, begründete die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung (act. G 2 S. 6) die Zulässigkeit der Auflage unter anderem mit Hinweis auf das in Art. 51 Abs. 2 GesG genannte Erfordernis der guten Betriebsführung sowie die Anforderungen nach Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG (Ausrichtung der Tätigkeit nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs und der Ethik). Sie leitet die Zulässigkeit der Auflage mithin aus dem mit den vorerwähnten Bestimmungen verfolgten Zweck und dem damit zusammenhängenden öffentlichen Interesse ab (vorstehende E. 2.4.1). Als Folge davon muss die streitige Anordnung *geeignet* und *erforderlich* sein, den Zweck der erwähnten Normen zu erreichen und das damit verbundene öffentliche Interesse zu wahren. Diesbezüglich blieb unbestritten, dass im Jahr 2015 nicht eine Verrechnung *überhöhter* bzw. nicht marktkonformer Preise für Zahntechnik-Leistungen (im Vergleich zur Konkurrenz) zur Diskussion stand, sondern ausschliesslich die Weitergabe des von der Beschwerdeführerin ausgehandelten Grosskunden-Rabatts auf Zahntechnik-Leistungen an die Endkunden. Fraglich erscheint bei diesem Sachverhalt die grundsätzliche *Eignung* der streitigen Auflage, eine gute Betriebsführung (Art. 51 Abs. 2 GesG) und die Einhaltung von beruflichen und ethischen Grundsätzen (Art. 6 Abs. 2 lit. e VEG) zu gewährleisten. Nicht dargetan ist insbesondere, dass eine gute Betriebsführung (Art. 51 Abs. 2 GesG) die Pflicht zur Abgabe von Lieferscheinen über zahntechnische Leistungen an die Kunden beinhaltet; dies zumal dann, wenn den Kunden unbestritten lediglich die tatsächlichen Kosten für Zahntechnik-Leistungen weiterverrechnet werden (vgl. dazu nachstehende E. 2.4.4).



2.4.4.

Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach sie seit der Beanstandung im Jahr 2015 - mithin während rund 7 Jahren (bis zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung) - ihren Kunden die tatsächlich angefallenen Kosten für Zahntechnikleistungen verrechnet (vgl. dazu act. G 9/10 f., G 17 Rz. 5 und G 23 Rz. 4) und damit allfällige, mit Drittleistungserbringern ausgehandelte Preisabschlüsse weitergegeben habe, wurde von der Vorinstanz zwar mit Nichtwissen kommentiert, inhaltlich jedoch nicht bestritten (vgl. act. G 20 S. 1 zweiter Absatz). Bei ernsthaften Zweifeln wäre dieser Aspekt von der Vorinstanz ohne weiteres abklärbar gewesen. Jedenfalls sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, aufgrund welcher das erwähnte Vorbringen der Beschwerdeführerin in Frage zu stellen wäre. Von daher erscheint nicht dargetan, dass die Verpflichtung betreffend Abgabe von Zahntechnik-Rechnungskopien zur Absicherung der Einhaltung der unbestritten gebliebenen Auflage gemäss Dispositivziffer 3 Abs. 1 der angefochtenen Verfügung (Inrechnungstellung der tatsächlich entstandenen angemessenen Kosten für zahntechnische Leistungen) sowie zur Erreichung der erwähnten Normzwecke (gute Betriebsführung sowie Einhaltung beruflicher und ethischer Grundsätze) bzw. des damit verbundenen öffentlichen Interesses überhaupt *erforderlich* ist. Dies umso weniger, als auch nach Auftragsrecht (Art. 398 ff. des Obligationenrechts, SR 220, OR) keine Pflicht zur unaufgeforderten Herausgabe von (mit dem Auftrag zusammenhängenden) Dokumenten besteht. Art. 400 Abs. 1 OR sieht lediglich vor, dass der Beauftragte *auf Verlangen* über seine Geschäftsführung Rechenschaft abzulegen hat. Hierauf weist die Beschwerdeführerin zu Recht hin (act. G 17 Rz. 8).

Was das weitere Vorbringen der Vorinstanz betrifft, wonach die Beschwerdeführerin die Vorgaben des Verbands zahntechnischer Laboratorien der Schweiz (VZLS) missachte (act. G 20 S. 1 f.), blieb unbestritten, dass die Beschwerdeführerin nicht Mitglied des VZLS ist (act. G 23 Rz. 11) und daher auch die Verbandsvorgaben (vgl. act. G 21.1) für sie nicht verbindlich sind. Unbestritten ist im Weiteren, dass zahntechnische Arbeiten sog. Sonderanfertigungen nach Art. 10 Abs. 1 der Medizinalprodukteverordnung (SR 812.213; MepV) darstellen. Nach dieser Bestimmung muss die *Erklärung* nach Anhang XIII Abschnitt 11 der Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinalprodukte (EU-MDR) *beim Inverkehrbringen* (der Sonderanfertigung) *beigefügt* werden. Zweck der Verordnung (EU) 2017/745 ist die Verbesserung der Patientensicherheit bzw. der Schutz der öffentlichen Gesundheit mit der Gewährleistung, dass unsichere bzw. nicht konforme Produkte nicht auf den Markt gelangen, sowie die Überwachung nach dem Inverkehrbringen (vgl. Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und



des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte [...] - EUR-Lex [europa.eu]). Die Pflicht zur Abgabe einer Erklärung im Sinn von Art. 10 Abs. 1 MepV trifft den *Hersteller* der Sonderanfertigung, da er letztere mit der Lieferung an die Beschwerdeführerin in Verkehr bringt (vgl. Anhang XIII der Verordnung [EU] 2017/745), und damit nicht die Beschwerdeführerin. Überdies wird eine Pflicht zur *Abgabe eines Lieferscheins mit Preisangabe an den Endkunden* soweit ersichtlich nirgends statuiert. In den vorerwähnten Regelungen geht es denn auch nicht um die Überprüfung von Rechnungsstellungen bzw. nicht um den Vergleich von Preisangaben auf Lieferscheinen des Zahntechnik-Labors mit denjenigen auf der Rechnung an den Endkunden, sondern wie dargelegt um die Gewährleistung der Patienten- bzw. Produktesicherheit. Hieraus lässt sich für das vorliegende Verfahren nichts ableiten, das zur Begründung der streitigen Auflage relevant wäre.

Die Vorinstanz hält sodann fest, dass die interne Regelung der Beschwerdeführerin, wonach der Standort (Rezeption oder Zentrumsleitung) den Rechnungsbetrag pro Patient am Bildschirm überprüfe und diesen zuhanden der zentralen Buchhaltung in der Eingabemaske der Software visiere (act. G 17 Rz. 22), rechtswidrig sei. Die behandelnde Medizinalperson selbst müsse den Laborschein prüfen und könne danach die Sache für die Sammelrechnung freigeben (act. G 20 S. 2). Das hier beanstandete Vorgehen betrifft indes ausschliesslich die administrative Erfassung der Rechnung, welche auch durch Praxispersonal erfolgen kann. Demgegenüber erfolgt die Prüfung, ob die zahntechnische Leistung korrekt erbracht wurde, nach Darlegungen der Beschwerdeführerin bei der Lieferung (act. G 23 Rz. 13, G 17 Rz. 18) durch den behandelnden Arzt. Von daher besteht kein Anlass, das Vorgehen der Beschwerdeführerin bei der Prüfung der zahntechnischen Leistung zu bemängeln. Im Weiteren beruft sich die Vorinstanz auf Ziffer 6 Abs. 6 des Tarifvertrags zwischen der Schweizerischen Zahnärzte-Gesellschaft (SSO) und der Medizinaltarif-Kommission (MTK), wonach der Zahnarzt dem Versicherer mit der Abrechnung den Leistungsnachweis und die Rechnung des Labors übermittelt (act. G 21.2), sowie auf Art. 42 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; KVG), wonach im System des *Tiers payant* der Leistungserbringer der versicherten Person unaufgefordert eine Kopie der Rechnung übermitteln müsse, die an den Versicherer gehe (act. G 20 S. 2). Hierzu ist mit der Beschwerdeführerin (act. G 23 Rz. 15 f.) zum einen anzumerken, dass Art. 42 Abs. 3 KVG - soweit eine zahntechnische Leistung überhaupt das KVG-Obligatorium tangiert bzw. eine KVG-Leistung auszulösen vermag - die Übermittlung der *Rechnung*, nicht jedoch von Lieferscheinen zahntechnischer Leistungen mit Preisangabe statuiert. Selbst wenn im Weiteren *Versicherer* gestützt auf



Ziffer 6 Abs. 6 des erwähnten Tarifvertrags - in denjenigen Einzelfällen, in denen für eine zahntechnische Leistung überhaupt eine Sozialversicherungsleistung (der Unfall-, Militär- und Invalidenversicherung; vgl. Art. 4 Tarifvertrag) zum Tragen kommt - die Vorlage von Rechnungen zahntechnischer Leistungen verlangen können, so vermöchte auch dies die Rechtmässigkeit der streitigen Auflage, mit welcher die unaufgeforderte Zustellung von Zahntechnik-Rechnungskopien *an die Kunden* der Beschwerdeführerin verlangt wird, nicht zu belegen; Versicherer und Kunden sind mithin nicht identisch.

Die Vorinstanz hält schliesslich dafür, dass Laborlieferscheine medizinische Unterlagen seien, welche die Einhaltung der MepV- bzw. MDR-Vorgaben dokumentieren und mithin der Aufbewahrungs- und Dokumentationspflicht unterstehen würden. Das Nichtvorhandensein eines Lieferscheins von Anfang an oder die Entsorgung desselben ohne Ablage stelle eine Verletzung der Aufbewahrungspflicht dar (act. G 20 S. 3). - Unter dem Titel "Berufsausübung" sieht Art. 15 Abs. 1 der Verordnung über die Ausübung der medizinischen Berufe (sGS 312.0; VMB) vor, dass die Krankengeschichte während wenigstens zehn Jahren aufzubewahren ist. Diese Bestimmung tangiert nicht die hier zur Diskussion stehende Betriebsbewilligung bzw. eine Auflage dazu, sondern gegebenenfalls eine nicht Verfahrensgegenstand bildende Berufsausübungsbewilligung von Medizinalpersonen (vgl. auch vorstehende E. 2.4.1 zweiter Absatz). Die Frage, ob Zahntechnik-Lieferscheine mit Preisangabe zur aufbewahrungspflichtigen Krankengeschichte im Sinn von Art. 15 Abs. 1 VMB gehören, bildet nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und ist daher auch im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen. Immerhin ist jedoch festzuhalten, dass für die Erklärung im Sinn von Art. 10 Abs. 1 MepV bzw. der Verordnung (EU) 2017/745 wie dargelegt die *Abgabe eines Lieferscheins mit Preisangabe an den Endkunden* nicht vorausgesetzt wird. Hieraus liesse sich somit jedenfalls nicht ableiten, dass der Lieferschein mit Preisangabe eine medizinische Unterlage bzw. ein Teil der Krankengeschichte im Sinn von Art. 15 Abs. 1 VMB darstellt.

2.4.5.

Bei der Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Abgabe von Zahntechnik-Rechnungskopien an ihre Kunden handelt es sich - entgegen der Auffassung der Vorinstanz - insofern nicht um die mildere Massnahme im Vergleich zur Möglichkeit, periodische Abklärungen (Prüfung der Rechnungsstellung) an Ort durch das GD vorzunehmen, als Kontrollen durch das GD - ob nun angemeldet oder nicht - innerhalb der Betriebszeiten (Art. 2 Abs. 2 VEG) im Wesentlichen eine administrative Durchsicht der Rechnungsstellungen am Computer in einem Büroraum im Betrieb der



Beschwerdeführerin beinhalten dürften (vgl. dazu act. G 17 Rz. 25-31). Von daher bedingt die Kontrolltätigkeit zum vornherein keinen - für das Unternehmens-Image allenfalls problematischen - Kontakt der Aufsichtsbehörde mit Kunden der Beschwerdeführerin. Zum Einwand der Vorinstanz, wonach es sich bei Abklärungen vor Ort um aufwändige und bei fehlender Aufbewahrung von Lieferscheinen nicht beweiskräftige Massnahmen handle (act. G 20 S. 3 unten), ist festzuhalten, dass eine (stichprobenweise) Kontrolle der Rechnungstellung anhand eines Vergleichs der digital abrufbaren Sammelrechnungen der zahntechnischen Labore (vgl. act. G 18/13) mit den ebenfalls digital hinterlegten Kundenrechnungen (vgl. act. G 18/14 und 16) erfolgen kann (vgl. act. G 17 Rz 39 Ziffern 2 und 3). Hierzu bedarf es keiner Lieferscheine der zahntechnischen Labore, zumal deren Sammelrechnungen eine detaillierte Auflistung der Einzelbeträge pro Kunde beinhalten. Es besteht mithin entgegen der offenbaren Ansicht der Vorinstanz kein begründeter Anlass, die Beweiskraft der digital hinterlegten Unterlagen pauschal in Frage zu stellen. Dementsprechend fehlt es auch an einem sachlichen Grund, die Beschwerdeführerin zur Umstellung ihrer Rechnungstellungs-Software (vgl. dazu Ausführungen der Vorinstanz in act. G 20 S. 3 letzter Absatz) zu verpflichten. Sodann lässt sich - im Sinn einer milderer Massnahme - die Absicherung der Auflage betreffend Weitergabe von Effektiv-Preisen an die Kunden entgegen der offenbaren Auffassung der Vorinstanz (act. G 8 S. 3 unten) auch mit einem Hinweis in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) erreichen, wonach die Kunden berechtigt sind, Kopien der Lieferscheine gegebenenfalls bei der Beschwerdeführerin einzufordern. Bei diesen Gegebenheiten erweist sich die streitige Auflage als unverhältnismässig. Sie ist entsprechend aufzuheben und durch das von der Beschwerdeführerin in ihrem Eventualstandpunkt vorgeschlagene Vorgehen, das sinnvoll und für den Zweck ausreichend erscheint, zu ersetzen.

3.

3.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung von Dispositivziffer 3 Abs. 2 Satz 1 der Verfügung vom 30. Juni 2022 (im Eventualstandpunkt) gutzuheissen und die Beschwerdeführerin zu verpflichten, in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen einen Hinweis anzubringen, wonach die Kunden berechtigt sind, Kopien der Lieferscheine bei der Beschwerdeführerin einzufordern. Von der unterliegenden Vorinstanz als nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgendem Gemeinwesen sind in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten zu erheben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 ist an sie zurückzuerstatten.



3.2.

Die Vorinstanz (Staat) hat die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Die Rechtsvertretung hat keine Kostennote eingereicht (vgl. Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes [sGS 963.70, AnwG], Art. 19 der Honorarordnung [sGS 963.75, HonO]). Nach Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Angesichts der konkreten Verhältnisse erscheint eine Entschädigung von CHF 3'000 für das Beschwerdeverfahren angemessen. Die Vorinstanz hat somit die Beschwerdeführerin mit CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (vier Prozent von CHF 3'000 [Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO]) zu entschädigen. Eine Mehrwertsteuererstattung (Art. 29 HonO) wurde nicht beantragt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird unter Aufhebung von Dispositivziffer 3 Abs. 2 Satz 1 der Verfügung vom 30. Juni 2022 gutgeheissen und die Beschwerdeführerin verpflichtet, in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen einen Hinweis anzubringen, wonach die Kunden berechtigt sind, Kopien der Lieferscheine bei der Beschwerdeführerin einzufordern.

2.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 zurückerstattet.

3.

Der Staat (Vorinstanz) entschädigt die Beschwerdeführerin ausseramtlich mit CHF 3'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 120, ohne Mehrwertsteuer.