

BGer 2C 206/2020 vom 23. Juli 2020

Bundesgericht, 2020-07-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_206_2020

FR: TF 2C 206/2020 du 23 juillet 2020

IT: TF 2C 206/2020 del 23 luglio 2020

Regeste

Entzug der tierärztlichen Detailhandelsbewilligung | Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen den kantonal letztinstanzlichen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessenden (Art. 90 BGG) Entscheid eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG). Der Beschwerdeführer ist bereits im kantonalen Verfahren als Partei beteiligt gewesen. Ausserdem ist er durch das angefochtene Urteil in seinen schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Er ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht gera dezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten und kantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 S. 286 ; 139 I 229 E. 2.2 S. 232). Die Anwendung des kantonalen Rechts wird sodann vom Bundesgericht nur daraufhin geprüft, ob dadurch Bundesrecht - namentlich das Willkürverbot - verletzt wurde (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372 ; 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Seinem Urteil legt es den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3

Gegenstand der vorliegenden Angelegenheit bildet die Frage, ob dem Beschwerdeführer im Kanton St. Gallen am 26. Oktober 2018 zu Recht die kantonale Bewilligung zur Führung einer tierärztlichen Privatapotheke als Detailhandelsbetrieb entzogen worden ist.

E. 3.1

Gestützt auf Art. 118 Abs. 2 lit. a BV erlässt der Bund Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und

Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können. Art. 30 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21) in der am 26. Oktober 2018 in Kraft stehenden Fassung bestimmt, dass eine kantonale Bewilligung benötigt, wer Arzneimittel in Apotheken, Drogerien und anderen Detailhandelsgeschäften abgibt. Die Kantone regeln die Voraussetzungen sowie das Verfahren für die Erteilung der Detailhandelsbewilligung und führen periodisch Betriebskontrollen durch (vgl. Art. 30 Abs. 2 HMG). Gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. a der Verordnung vom 18. August 2004 über die Tierarzneimittel (Tierarzneimittelverordnung, TAMV; SR 812.212.27) sind die Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte für die Kontrollen und den Vollzug der Heilmittelgesetzgebung in tierärztlichen Privatapotheken verantwortlich.

E. 3.2

Die Heilmittelverordnung des Kantons St. Gallen vom 21. Juni 2011 (HVM SG; sGS 314.3) regelt den in den Zuständigkeitsbereich des Kantons St. Gallen fallenden Vollzug der Bundesgesetzgebung über die Arzneimittel und Medizinprodukte (vgl. Art. 1 Abs. 1 HVM SG). Dabei verankert Art. 8 HVM SG wiederholend zu Art. 30 Abs. 1 HMG , dass eine Betriebsbewilligung benötigt, wer Arzneimittel in Detailhandelsbetrieben abgibt. Art. 7 Abs. 1 lit. c HVM SG legt fest, dass zum Detailhandel auch tierärztliche Privatapotheken zur Abgabe von Arzneimitteln für Tiere und Tiergruppen gehören. Das Gesuch um Bewilligung zur Herstellung oder Abgabe von Heilmitteln ist beim Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen des Kantons St. Gallen einzureichen (vgl. Art. 38 Abs. 1 HVM SG i.V.m. Art. 2 HVM SG). Dieses entzieht gemäss Art. 40 Abs. 1 HVM SG die Bewilligung, wenn die Voraussetzungen zur Herstellung oder Abgabe von Heilmitteln nicht mehr gegeben sind. Es kann bei Verstössen gegen die Vorschriften der Heilmittelgesetzgebung oder der kantonalen Heilmittelverordnung, insbesondere bei mangelnder Qualitätssicherung, vorschriftswidriger Lagerung, Überwachung oder Abgabe von Arzneimitteln, die Bewilligung zur Herstellung oder Abgabe einschränken oder entziehen (vgl. Art. 40 Abs. 2 HVM SG). Das Amt zeigt den Entzug oder die Einschränkung der Bewilligung unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Behebung der Mängel oder der Einreichung eines Massnahmenplans an (vgl. Art. 40 Abs. 3 HVM SG).

E. 4

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz verletze bei der Anwendung von Art. 40 Abs. 2 HVM SG den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Der Entzug der kantonalen Bewilligung zur Führung einer tierärztlichen Privatapotheke als Detailhandelsbetrieb komme einem faktischen Berufsverbot gleich. Es liege ein unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vor (vgl. Art. 27 BV i.V.m. Art. 36 Abs. 3 BV).

E. 4.1

Er bringt vor, die Vorinstanz hätte keine Interessenabwägung zwischen dem Interesse des Beschwerdeführers an der Aufrechterhaltung der Detailhandelsbewilligung zur Führung einer tierärztlichen Privatapotheke und einem allfälligen öffentlichen Interesse an einem Entzug dieser Bewilligung vorgenommen. Der Entzug der Bewilligung sei nicht erforderlich, da die Verfehlungen des Beschwerdeführers bereits vier Jahre oder mehr zurücklägen. Er sei ungenügend organisiert gewesen und habe Defizite bei der Kenntnis der Rechtslage gehabt. Mittlerweile habe er eine Sekretärin angestellt und sich über die

geltenden Regelungen informiert. Ausserdem habe ihm die Vorinstanz nicht die Gelegenheit im Sinne von Art. 40 Abs. 3 HMG SG eingeräumt, innert angemessener Frist die Mängel zu beheben oder einen Massnahmenplan einzureichen. Ein solches Vorgehen hätte entgegen der vorinstanzlichen Auffassung keinen leeren Formalismus und eine mildere Massnahme dargestellt. Damit liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit vor.

E. 4.2.1

Die Vorinstanz berücksichtigt in tatsächlicher Hinsicht neben den dem rechtskräftigen Strafbefehl vom 16. April 2018 zugrunde liegenden Sachverhalten (vgl. Ziff. A.b hiervor) ebenso die Vorwürfe aus der Strafanzeige vom 13. Juni 2018 und dem daraufhin ergangenen Strafbefehl vom 27. November 2018, gegen den der Beschwerdeführer Einsprache erhoben hat (vgl. Ziff. A.c hiervor). Aus Letzterem ergebe sich, so die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2017 zwei Tierhaltern im Kanton Wallis gegen vorgängige Rechnung und ohne Tierarzneimittelvereinbarung verschiedene - unter anderem in der Schweiz nicht zugelassene Medikamente - per Post zugestellt habe.

E. 4.2.2

In rechtlicher Hinsicht erwägt die Vorinstanz, die Heilmittelgesetzgebung solle zwecks Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier gewährleisten, dass nur qualitativ hochstehende, sichere und wirksame Heilmittel in Verkehr gebracht würden. Mit der Einführung der Bewilligungspflicht für Detailhandelsbetriebe habe der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass eine solche Berechtigung nur dann erteilt werden sollte, wenn der Betreiber oder die Betreiberin die von der Heilmittelgesetzgebung verfolgten - insbesondere gesundheitspolizeilichen - Ziele nicht gefährde. Damit habe er die Voraussetzungen für den Betrieb von tierärztlichen Apotheken und den Schutz der öffentlichen Gesundheit höher gewichtet als die Wirtschaftsfreiheit. Dem Schutz der öffentlichen Gesundheit komme ein erhebliches Gewicht zu (vgl. E. 5.1 und E. 5.3.2 des angefochtenen Entscheids).

E. 4.2.3

Nach Auffassung der Vorinstanz überwiegt dieses öffentliche Interesse das persönliche Interesse des Beschwerdeführers. Dieser habe noch im Jahr 2019 die behördliche Kontrolle seiner Tätigkeit als Schikane wahrgenommen und die Mitwirkung verweigert. Die Verfehlungen des Beschwerdeführers seien nicht bloss auf organisatorische Mängel zurückzuführen, sondern willentlich und mit System begangen worden. Der umgehende Entzug der Bewilligung rechtfertige sich mit Blick auf die Anzahl und Schwere der aktenkundigen Verstöße des Beschwerdeführers gegen die Heilmittelgesetzgebung. Sodann sei ihm der Entzug vorgängig angezeigt und Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt worden (vgl. E. 5.2.2 des angefochtenen Entscheids). Insgesamt greife der Entzug der Bewilligung zwar in die wirtschaftliche Tätigkeit des Beschwerdeführers ein, da die tierärztlichen Behandlungen nur selten ohne Medikation durchgeführt werden könnten. Es sei ihm jedoch zumutbar, da er im Rahmen seiner tierärztlichen Tätigkeit nach wie vor Rezepte für Heilmittel ausstellen dürfe und er bei deren Abgabe mit Berufskolleginnen und Berufskollegen oder Apotheken für Tierarzneimittel zusammenarbeiten könne (vgl. E. 5.3 des angefochtenen Entscheids).

E. 4.3

Zu prüfen ist im Folgenden, ob der Entzug der kantonalen Bewilligung zur Führung einer tierärztlichen Privatapotheke als Detailhandelsbetrieb mit dem

Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar ist.

E. 4.3.1

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, dass zum Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren ausschliesslich qualitativ hochstehende, sichere und wirksame Heilmittel in Verkehr gebracht werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 HMG). Zudem sollen die in Verkehr gebrachten Heilmittel ihrem Zweck entsprechend und massvoll verwendet werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 HMG). Der Beschwerdeführer nimmt zur Verwirklichung dieser Zielsetzung als Tierarzt eine zentrale Rolle ein, da er aufgrund seiner Kenntnisse den zweck- und massvollen Einsatz von Heilmitteln gewährleisten kann und soll. Ein Tierarzt genießt insbesondere auch das Vertrauen mit Blick auf die Abgabe von zugelassenen und sicheren Heilmitteln. In diesem Rahmen trifft den Beschwerdeführer eine Sorgfaltspflicht, infolgedessen er alle Massnahmen treffen muss, die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlich sind, damit die Gesundheit von Mensch und Tier nicht gefährdet wird (vgl. Art. 3 Abs. 1 HMG).

E. 4.3.2

Die Vielzahl von festgestellten Verstössen des Beschwerdeführers gegen das Heilmittelgesetz zeugen indes von einem systematischen Missbrauch seiner Bewilligung zur Führung einer tierärztlichen Privatapotheke (vgl. Ziff. A.b hiervor). Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, er sei ungenügend organisiert gewesen und habe Defizite bei der Kenntnis der Rechtslage gehabt, gelingt ihm damit keine Rechtfertigung seiner Verstösse. Soweit sich der Beschwerdeführer überdies darauf beruft, grenzüberschreitend tätig und sich deshalb der verschiedenen Zulassungsregelungen nicht bewusst gewesen zu sein, kann er nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die kantonale Bewilligung soll gerade gewährleisten, dass die zur Abgabe berechtigten Personen von den jeweils geltenden Zulassungsregelungen umfassende Kenntnis haben. Wie das BLV in seiner Vernehmlassung zutreffend darlegt, hat der Beschwerdeführer durch die mit rechtskräftigem Strafbefehl vom 16. April 2018 geahndeten, unzulässigen Abgaben von Tierarzneimitteln Tiere erheblich gefährdet. Neben den unzulässigen Abgaben von Schmerz- und Entwurmungsmitteln sowie von Impfungen fallen insbesondere jene von Hormonen und Antibiotika ins Gewicht, da sie mit dem Ziel einer massvollen Verwendung der Heilmittel in diametralem Widerspruch stehen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b HMG). Wenn der Beschwerdeführer diesbezüglich behauptet, er habe eine bloss abstrakte Gefahr geschaffen und es seien keine dadurch verursachten Schädigungen erstellt, ist dies unbehelflich. Das Heilmittelgesetz bezweckt gerade zu verhindern, dass sich abstrakte Gefahren verwirklichen (vgl. Art. 1 HMG).

E. 4.3.3

Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist er einsichtig und gewillt, sein Verhalten zu verbessern. Die Vorinstanz weist in diesem Zusammenhang indes zu Recht darauf hin, dass ihn selbst die dem Strafbefehl vom 16. April 2018 vorangegangene Hausdurchsuchung am 28. April 2015 nicht von weiteren Verstössen abgehalten habe. Mit dem Strafbefehl vom 16. April 2018 sind auch Verfehlungen aus dem Jahr 2017 geahndet worden. In diesem Lichte stösst das Vorbringen des Beschwerdeführers ins Leere, wonach die Verfehlungen bereits Jahre zurücklägen. Gleiches gilt mit Blick auf seine Auffassung, dass aufgrund der mit Strafbefehl vom 16. April 2018 ausgesprochenen, lediglich bedingten Geldstrafe von

einer positiven Prognose auszugehen sei. Ob eine Strafe bedingt oder unbedingt ausgesprochen wird, lässt ohne eine entsprechende Begründung, die in einem Strafbefehl ohnehin fehlt (vgl. Art. 353 Abs. 1 StPO [SR 312.0]), nicht auf eine negative oder positive Prognose schliessen. Ausserdem kann sich der Beurteilungsmassstab im verwaltungsrechtlichen Verfahren von jenem der Strafzumessung (vgl. Art. 47 ff. StGB [SR 311.0]) unterscheiden. Die Vorinstanz hat - insbesondere auch ohne Berücksichtigung der Vorwürfe aus der Strafanzeige vom 13. Juni 2018 und dem daraufhin ergangenen Strafbefehl vom 27. November 2018 (vgl. Ziff. A.c hiervor) - zum Schluss gelangen dürfen, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse am Entzug der kantonalen Bewilligung besteht.

E. 4.3.4

Der Beschwerdeführer macht mit Blick auf die persönlichen Interessen geltend, der Entzug der kantonalen Bewilligung gefährde seine wirtschaftliche Existenz, da es einem faktischen Berufsverbot gleichkomme. Es trifft zwar zu, dass der Bewilligungsentzug zu erheblichen negativen Auswirkungen auf seine Berufsausübung als Tierarzt führt. Der Beschwerdeführer kann den damit einhergehenden Einschränkungen aber immerhin durch organisatorische Anpassungen seiner Tierarztstätigkeit entgegenwirken. Ihm steht die Zusammenarbeit mit Berufskolleginnen und Berufskollegen oder tierärztlichen Apotheken offen. Sodann kann er seinen Kundinnen und Kunden weiterhin die Rezepte für die benötigten Arzneimittel ausstellen (vgl. Art. 5 f. HMG SG). Da sich die Bewilligungspflicht nach Art. 30 Abs. 1 HMG nur auf die Abgabe von Tierarzneimitteln bezieht, darf er weiterhin selbst Tierarzneimittel anwenden und beispielsweise die erste Injektion eines Arzneimittels im Rahmen der erforderlichen Therapie eines Tiers selber vornehmen. Sein wirtschaftliches Fortkommen ist folglich massgeblich betroffen, aber mit entsprechenden organisatorischen Massnahmen nicht umfassend beeinträchtigt. Ein faktisches Berufsverbot resultiert aus dem Bewilligungsentzug nicht.

E. 4.3.5

Im Rahmen einer Gesamtabwägung der involvierten Interessen stehen die gravierenden Verstösse gegen das Heilmittelgesetz und die Tierarzneimittelverordnung dem persönlichen Interesse des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Tierarztstätigkeit gegenüber. Aufgrund der erheblichen öffentlichen Interessen am Schutz der Gesundheit der Menschen und Tiere erweist sich die vorinstanzliche Auffassung, die öffentlichen Interessen am Gesundheitsschutz würden die persönlichen Interessen des Beschwerdeführers überwiegen, als verfassungskonform. Im Lichte des Dargelegten ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz von der Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der Mängel oder der Einreichung eines Massnahmenplans absieht. Bei dieser Anordnung hätte es sich möglicherweise um eine mildere Massnahme gehandelt, die indes zum Schutz der Gesundheit im Sinne der eidgenössischen und kantonalen Heilmittelgesetzgebung aufgrund der Vielzahl und Schwere der Verfehlungen nicht geeignet gewesen wäre. Insofern verstösst die vorinstanzliche Anwendung der kantonalen Regelung in Art. 40 Abs. 3 HMG SG nicht gegen Bundesrecht.

E. 4.4

Die vorinstanzliche Auffassung, wonach es sich beim Entzug der kantonalen Bewilligung des Beschwerdeführers zur Führung einer tierärztlichen Privatapotheke als Detailhandelsbetrieb um eine geeignete, erforderliche und zumutbare Massnahme handelt, erweist sich als rechtmässig. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist nicht

ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz keine oder eine unzutreffende Interessenabwägung vorgenommen hätte. Der Bewilligungsentzug ist folglich mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar. Es liegt kein unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vor.

E. 5

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend hat der Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.