

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00029 vom 25. August 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-08-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00029](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00029)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00029 du 25 août 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00029 del 25 agosto 2022

## Regeste

Täuschende Bekanntmachung/Aufforderung zur Unterlassung | Internetauftritt; Verbot täuschender Werbung für bewilligungspflichtige Berufstätigkeit im Gesundheitswesen. [Die Gesundheitsdirektion verpflichtete die Beschwerdeführerin, welche Haushaltshilfen an betagte Personen vermittelt, zur Anpassung ihrer Website, weil diese den täuschenden Eindruck eines Leistungsangebots bewilligungspflichtiger pflegerischer Leistungen erwecke, die ihr mangels Bewilligung nicht erlaubt seien.] Grundlagen der gesundheitspolizeilichen Bewilligungspflicht von Pflegeleistungen (E. 3). Das Verbot täuschender Bekanntmachungen im Gesundheitsbereich gilt unabhängig von deren tatsächlicher Ausübung für bewilligungspflichtige und -freie Heiltätigkeit. Unzulässig ist auch, beim Publikum den unzutreffenden Eindruck eines Angebots bewilligungs- bzw. anzeigepflichtiger oder bewilligungsfreier Heiltätigkeiten zu erwecken, wenn gar keine solchen angeboten werden (E. 4.1). Gegenstand der Beurteilung bilden die der Beschwerdeführerin abverlangten Änderungen (E. 4.2). Die beanstandeten Auskündungen erwecken den täuschenden Eindruck eines Angebots, das der Bewilligungspflicht unterstehende Pflegeleistungen umfasst (E. 4.2.1 ff.). Keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (E. 4.4). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs wäre geheilt (E. 5). Die überlange Dauer des Rekursverfahrens stellt eine Rechtsverzögerung dar, die bei der Verlegung der Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens zu berücksichtigen ist (E. 6). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2022.00029 Urteil der 3. Kammer vom 25. August 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A GmbH, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Abteilung Gesundheitsberufe und Bewilligungen, Beschwerdegegnerin, betreffend täuschende Bekanntmachung / Aufforderung zur Unterlassung, hat sich ergeben: I. Die A GmbH liess am 21. März 2018 bei der Gesundheitsdirektion um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersuchen, falls ihre Internetseite nach den jüngsten Änderungen weiterhin wegen angeblich täuschender Wirkung beanstandet werde. Die Abteilung Gesundheitsberufe & Bewilligungen der Gesundheitsdirektion stellte daraufhin mit Verfügung vom 28. August 2018 fest, dass der Internetauftritt der A GmbH in der dazumal aktuell abrufbaren Fassung unter www... nicht mit § 16 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 (GesG; LS 810.1) vereinbar sei (Dispositivziffer I). Sie verpflichtete die A GmbH, ihren Internetauftritt und alle weiteren Bekanntmachungen und Formulare (insbesondere Offertanfrage) im Sinn der Erwägungen

rechtskonform abzufassen und ab sofort sämtliche pflegerischen Leistungen (Grund- und/oder Behandlungspflege) sowie täuschende Bekanntmachungen, die auf ein pflegerisches Angebot schliessen lassen, zu unterlassen (Dispositivziffer II). Zudem auferlegte sie der A GmbH Verfahrenskosten von Fr. 500.- (Dispositivziffer III). II. Dagegen gelangte die A GmbH am 25. September 2018 mit Rekurs an die Gesundheitsdirektion und beantragte, unter Entschädigungsfolgen zulasten des Staats sei die Verfügung vom 28. August 2018 aufzuheben und die Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zurückzuweisen; eventuell seien Dispositivziffern I bis III aufzuheben und die Rechtmässigkeit ihres Internetauftritts festzustellen. Die Gesundheitsdirektion wies den Rekurs mit Verfügung vom 6. Dezember 2021 ab, wobei sie Dispositivziffer II der angefochtenen Verfügung dahingehend anpasste, dass darin keine Aufforderung zur Unterlassung sämtlicher pflegerischen Leistungen (Grund- und/oder Behandlungspflege) mehr enthalten ist (Dispositivziffer I). Die Verfahrenskosten auferlegte sie der A GmbH (Dispositivziffer II). Eine Parteientschädigung sprach sie nicht zu (Dispositivziffer III). III. Mit Beschwerde vom 19. Januar 2022 liess die A GmbH beim Verwaltungsgericht die Aufhebung der Verfügungen vom 6. Dezember 2021 und vom 28. August 2018 sowie die Ausrichtung einer Parteientschädigung beantragen. Eventualiter seien die vorinstanzlichen Verfahrenskosten wegen Rechtsverzögerung zumindest teilweise der Vorinstanz aufzuerlegen. Die Gesundheitsdirektion beantragte am 31. Januar 2022 die Abweisung der Beschwerde. Die A GmbH reichte dazu am 10. März 2022 eine Vernehmlassung ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der gegen einen Rekursentscheid der Gesundheitsdirektion gerichteten Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Der Fall ist von der Kammer zu entscheiden (§ 38 Abs. 1 und § 38b Abs. 1 e contrario VRG). 2. 2.1 Ausgangspunkt dieses Verfahrens bildet die von der Beschwerdegegnerin über die Zulässigkeit der Ausgestaltung der Internetseite der Beschwerdeführerin auf deren Gesuch hin erlassene Verfügung, nachdem dazu sowie insbesondere zur dortigen Verwendung des Begriffs der Pflege Korrespondenz geführt worden war und die Beschwerdegegnerin am 7. November 2017 eine Strafanzeige gegen den Geschäftsführer der Beschwerdeführerin wegen Verstosses gegen § 61 lit. a, f und h GesG erstattet hatte, die zum Erlass eines (unbegründet ausgefertigten) Strafbefehls des Statthalteramts C vom 22. Dezember 2017 führte. Die streitgegenständliche Verfügung vom 28. August 2018 verneinte die Zulässigkeit der beschwerdeführerischen Internetseite in ihrer damaligen Fassung im Licht von § 16 GesG, weil sie den täuschenden Eindruck erwecke, dass das Leistungsangebot der Beschwerdeführerin bewilligungspflichtige pflegerische Leistungen mitumfasse, die ihr mangels Bewilligung nicht erlaubt seien, und forderte die Beschwerdeführerin zur Vornahme von Anpassungen im Sinn der Erwägungen auf. 2.2 Die Vorinstanz korrigierte Dispositivziffer II der erstinstanzlichen Verfügung und strich "der Klarheit halber" das darin statuierte Verbot zur unbewilligten Ausführung bewilligungspflichtiger Tätigkeiten, weil diesem nur deklaratorischer Charakter zukomme und die Rechtsposition der Beschwerdeführerin damit nicht geschmälert werde. Die angefochtene Verfügung betrachtete die Vorinstanz nicht als eine blosse Feststellungsverfügung, weil sie die Beschwerdeführerin zur Anpassung ihres Internetauftritts und damit zu einem Tun verpflichtete. In der Sache erwog die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführerin und ihren Angestellten bzw. den von ihr vermittelten Personen mangels entsprechender gesundheitspolizeilicher Bewilligung die Erbringung von Pflegeleistungen, insbesondere von Behandlungs- und Grundpflege, nicht erlaubt sei. In der

Folge prüfte sie, ob die Auskündungen auf der Internetseite täuschend seien und den Eindruck vermitteln, dass das Leistungsangebot der Beschwerdeführerin auch bewilligungspflichtige pflegerische Leistungen umfasse. Dafür sei nicht nur auf den Gesamteindruck abzustellen, sondern seien auch einzelne Aussagen zu überprüfen. Im Rekursentscheid wurden dafür auf 8 Seiten Auszüge der Internetseite wiedergegeben. Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass beim durchschnittlichen Adressaten, insbesondere bei Angehörigen, die ihre betreuungs- und pflegebedürftigen Angehörigen noch nicht in eine Pflegeinstitution verbringen, sondern sie zu Hause gut versorgt wissen wollten, zweifellos der täuschende Eindruck erweckt werde, dass die von der Beschwerdeführerin vermittelten Seniorenbetreuerinnen über eine qualifizierte pflegerische Ausbildung verfügten und generell bewilligungspflichtige Grundpflegeleistungen erbringen dürften. Der nach Wegklicken des Cookie-Balkens ersichtliche Passus am Ende jeder Seite – "Bitte beachten Sie, dass unsere Mitarbeitenden keine Pflegedienstleistungen (wie Messung der Vitalzeichen, Bestimmung Zucker in Blut und Urin, Wundversorgungen, Spritzen verabreichen, Blutentnahmen etc.) erbringen" – sei nur schlecht lesbar und schliesse lediglich einzelne aufgezählte Leistungen der Behandlungspflege aus. Die erstinstanzliche Verpflichtung der Beschwerdeführerin, ihren Internetauftritt nach Massgabe der Erwägungen abzuändern und nur noch Betreuungs- und Hauswirtschaftsleistungen auszukünden, erweise sich als rechtmässig.

### **E. 3.1**

Die Bekanntmachung von und Werbung für bewilligungs- und anzeigepflichtige Berufstätigkeit im Gesundheitswesen müssen gemäss § 16 GesG sachlich sein und dürfen nicht zu Täuschungen Anlass geben. Dies gilt auch für nach dem Gesundheitsgesetz bewilligungsfreie Heiltätigkeiten (§ 16 Satz 2 GesG). Diese Regelung im geltenden Gesundheitsgesetz entspricht derjenigen im Vorgängererlass, dem Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962 (hiernach: aGesG), nach dessen § 13 Auskündungen von Berufen der Gesundheitspflege weder aufdringlich noch täuschend sein durften (Weisung des Regierungsrates zum Gesundheitsgesetz, Antrag vom 26. Januar 2005, ABl 2005 S. 121 ff., 156). Die Vorgängerbestimmung richtete "sich hauptsächlich gegen die Reklame auswärtiger Kurpfuscher, daneben aber allgemein gegen alle aufdringlichen und irreführenden Empfehlungen" (Weisung zum Gesetz über das Gesundheitswesen, Antrag des Regierungsrates vom 2. März 1961, ABl 1961 S. 322 ff., 344).

### **E. 3.2**

Gemäss § 3 Abs. 1 GesG benötigt eine Bewilligung der Gesundheitsdirektion, wer fachlich eigenverantwortlich sowie berufsmässig oder im Einzelfall gegen Entgelt Krankheiten, Verletzungen, sonstige gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Schwangerschaften nach den Erkenntnissen der anerkannten Wissenschaften oder im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung feststellt oder behandelt (lit. a), wer sich in einem Beruf betätigt, den die Krankenversicherungsgesetzgebung zur Gruppe der Leistungserbringer zählt (lit. b) und wer instrumentale Eingriffe in den Körperöffnungen oder körperverletzend unter der Haut vornimmt an Kranken, Verletzten, gesundheitlich anderweitig Beeinträchtigten oder Schwangeren (lit. c Ziff. 1) sowie im Rahmen der Gesundheitsförderung oder Prävention (lit. c Ziff. 2). Das Gesundheitsgesetz statuiert für diese Tätigkeiten – sowie weitere, hier nicht einschlägige Tatbestände – gesundheitspolizeiliche Bewilligungsvoraussetzungen, die im öffentlichen Interesse des Gesundheits- und Patientenschutzes liegen (vgl. VGr,

5. November 2009, VB.2009.00260, E. 4.2.1).

### **E. 3.3**

Die selbstständige Ausübung einer Tätigkeit als Pflegefachperson untersteht nach § 2 lit. j der Verordnung über die nichtuniversitären Medizinalberufe vom 24. November 2010 (nuMedBV; LS 811.21) einer Bewilligungspflicht, weil diese Berufsgruppe Leistungserbringer nach Krankenversicherungsrecht sein kann (Art. 35 Abs. 2 lit. e des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG; SR 832.10] und Art. 49 der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 [KVV; SR 832.102]) und Pflegefachpersonen im Rahmen ihrer Berufsausübung instrumentale Eingriffe körperverletzend unter die Haut vornehmen (Begründung des Regierungsrates zum Erlass der Verordnung über die nichtuniversitären Medizinalberufe vom 24. November 2010, ABl 2010 S. 2910 ff., 2925). Diese Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung berechtigt Pflegefachpersonen, auf ärztliche Verordnung hin pflegerische Leistungen zu erbringen. In der Grundpflege können sie ohne ärztliche Verordnung tätig sein (§ 28 nuMedBV).

### **E. 3.4**

§ 59 Abs. 2 GesG ermächtigt die Gesundheitsdirektion, bei Personen und Institutionen, die eine Heiltätigkeit auskünden oder ausüben, jederzeit unangemeldet Kontrollen und Inspektionen durchzuführen (lit. a) und verwaltungsrechtliche Sanktionen zu ergreifen, insbesondere Praxen und Institutionen zu schliessen, Gegenstände zu beschlagnahmen oder illegale Bekanntmachungen zu beseitigen (lit. b). Wie die Vorinstanz zu Recht erwog, folgt daraus auch die Befugnis, Massnahmen gegenüber Anbietern zu treffen, die durch ihre Werbung den täuschenden Eindruck erwecken, eine Heiltätigkeit auszuüben oder anzubieten. Damit wird dem Zweck von § 16 GesG Nachachtung verschafft, zwecks Patientenschutzes eine sachlich korrekte Information des Publikums über Leistungsangebote im Gesundheitsbereich zu erreichen.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede, dass ihr bzw. den von ihr vermittelten Personen mangels entsprechender Bewilligung die Erbringung bewilligungspflichtiger Pflegeleistungen nicht erlaubt ist, sondern betont, keine Behandlungspflege zu erbringen oder zu bewerben. Umstritten ist, ob ihr Internetauftritt dennoch den Eindruck der Bewerbung bewilligungspflichtiger Pflegeleistungen erweckt und deshalb in Nachachtung von § 16 GesG, der unsachliche oder zu Täuschungen Anlass gebende Werbung verbietet, angepasst werden muss. Die gesetzliche Pflicht gemäss § 16 GesG erstreckt sich auch auf bewilligungsfreie Heiltätigkeit und gilt unabhängig davon, ob diese Tätigkeit tatsächlich ausgeübt wird. Auch bildet Teil des Täuschungsverbots, dass beim Publikum nicht der unzutreffende Eindruck eines Angebots bewilligungs- bzw. anzeigepflichtiger oder bewilligungsfreier Heiltätigkeiten erweckt werden darf, wenn gar keine solchen angeboten werden.

### **E. 4.2**

Die erstinstanzliche Verfügung verpflichtete die Beschwerdeführerin zur Vornahme konkreter, in den Erwägungen umschriebener Änderungen an ihrem Internetauftritt, ansonsten dieser gegen § 16 GesG verstosse. Die Vorinstanz weitete diese Verpflichtung nicht aus und nahm keine reformatio in peius vor, zu welcher sie der Beschwerdeführerin vorab Gelegenheit zur Stellungnahme hätte geben müssen (vgl. Alain Griffel in: Derselbe

[Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 27 N. 14 f.). Vielmehr bestätigte sie durch die Abweisung des Rekurses die Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Vornahme der erstinstanzlich geforderten Änderungen an ihrem Internetauftritt. Zu beurteilen ist im Beschwerdeverfahren demzufolge, ob in dieser eine Rechtsverletzung (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG) zu erblicken ist. Erörterungen zu Teilen der Internetseite, die nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung in ihrer im Rekursverfahren bestätigten Fassung bilden, erweisen sich hingegen von vornherein als entbehrlich.

#### **E. 4.2.1**

Die Beschwerdegegnerin beanstandete zunächst ein auf der Startseite abrufbares Video, in dem eine Betreuerin einer betagten Dame die Manschette eines Blutdruckmessgeräts um den Arm legt. Dies stehe im Widerspruch zum versteckten Hinweis, dass die Mitarbeiterinnen der Beschwerdeführerin keine Pflegeleistungen "wie Messung der Vitalzeichen" vornähmen. Bei der Blutdruckmessung handelt es sich unbestrittenermassen um eine Massnahme der Untersuchung und Behandlung und damit um eine bewilligungspflichtige Pflegeleistung. Ungeachtet des Umstandes, dass die im Video gezeigte betagte Dame die Messwerte selber vom Gerät abliest und die Betreuungsperson "lediglich" beim Anlegen der Manschette hilft und Messwerte niederschreibt, erweckt diese Sequenz des Videos den Eindruck, die Beschwerdeführerin sei nicht bloss eine reine Betreuungsdienstleisterin.

#### **E. 4.2.2**

Weiter erachtete die Beschwerdegegnerin die Anpreisung der Leistungen der Beschwerdeführerin (auf der Unterseite "Leistungen") als irreführend: Diese würden als Möglichkeit angepriesen, den Aufenthalt in einem Alters- oder Pflegeheim so lange wie möglich hinauszuschieben. Dabei werde darauf verwiesen, dass auch Aufgabe eines Seniorenbetreuers sei, den körperlichen Bedürfnissen der Senioren gerecht zu werden, diese zu mobilisieren und bei der persönlichen Hygiene und täglichen Verrichtungen Unterstützung zu bieten. Durch die Erwähnung dieser der bewilligungspflichtigen Grundpflege zuzurechnenden Leistungen im Kontext der angebotenen Alternative zum Heim entstehe der irreführende Eindruck, dass die Betreuungsleistungen auch pflegerische Leistungen umfassten, wie sie in einem Alters- oder Pflegeheim angeboten würden. Diese Einschätzung ist zu teilen, bildet doch regelmässig der Bedarf nach Pflegeleistungen der Grundpflege (Art. 25a Abs. 1 und 2 KVG in Verbindung mit Art. 33 lit. b KVV sowie Art. 7 Abs. 2 lit. c der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [KLV; SR 832.112.31]) die Veranlassung eines Heimeintritts. Diesen hinausschieben zu können, impliziert demnach das Angebot pflegerischer Leistungen, wie sie in einem Heim erbracht werden.

#### **E. 4.2.3**

Sodann beanstandete die Beschwerdegegnerin die Textpassage unter der Überschrift "Betreuung zuhause – 24 Stunden Betreuung durch professionelle Betreuungskräfte", wonach dem einzelnen Patienten rund um die Uhr eine professionelle Betreuungskraft zur Verfügung stehe, die jederzeit ansprechbar sei und Hilfe anbiete. Zwar werde richtigerweise von Betreuung gesprochen, aber gleichzeitig der Begriff Patient verwendet, womit umgangssprachlich ein kranker Mensch bezeichnet werde, der eine ärztliche oder pflegerische Behandlung bzw. Betreuung benötige. Deshalb und wegen des Hinweises auf

die 24-Stunden-Abrufbarkeit der Betreuungsperson zur Rundumversorgung und -betreuung werde der Eindruck erweckt, dass die Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin kompetent wären, umfassende – wenn nötig auch pflegerische – Hilfeleistungen zu erbringen. Denn Grundpflege beinhalte all das, was der Durchschnittsmensch unter einer Rundumversorgung von alten und kranken Menschen verstehe. Es fehle jedoch ein Hinweis, dass für pflegerische Leistungen ein Drittanbieter wie eine Spitex-Institution beigezogen werden müsse. Die nachfolgende Erläuterung, dass sich eine professionelle Altersbetreuung und Wohnhilfe für Betagte eigne, die eine rein betreuende – und noch keine dauernde medizinische – Unterstützung benötigen würden, stütze diesen irreführenden Eindruck, weil man daraus folgern könne, dass mindestens eine zeitweilige medizinisch-pflegerische Unterstützung abgedeckt sei. Auch dieser Einschätzung eines insoweit täuschenden Eindrucks der Internetseite ist zu folgen.

#### **E. 4.2.4**

Gleiches gelte für den Hinweis, dass es im Aufgabenfeld der Betreuungskraft liege, sich die Zeit neben der Unterstützung bei der Grundpflege wirtschaftlich einzuteilen. Aufgrund des Kontextes werde die Leistungserbringung der Pflege direkt der Betreuungs- und nicht einer Drittperson zugerechnet. Auch der inhaltlich korrekte Hinweis, dass nur fachlich kompetente Betreuungskräfte dem einzelnen Patienten individuell helfen und auch in möglichen Notfällen adäquat reagieren könnten, verstärke den Eindruck, dass das beschwerdeführerische Angebot auch pflegerische Leistungen umfasse. Dem ist zuzustimmen.

#### **E. 4.2.5**

Als unzulässig erachtete die Beschwerdegegnerin ferner die Vergleiche mit D, einer Institution mit der notwendigen Bewilligung zur Erbringung von pflegerischen Leistungen, sowie mit einer Spitex-Institution bzw. einem Heim. Zwar weist die Beschwerdeführerin auf ihrer Website darauf hin, dass D über eine Spitexbewilligung verfügt, stellt aber nicht klar, dass dies bei ihr nicht der Fall ist; der Hinweis, dass sie selber eine individuelle Seniorenbetreuung anbietet, erbringt diese Klarstellung nicht, zumal die Kosten als der wesentliche Unterschied bezeichnet werden. Ohne einen ausdrücklichen und ausreichenden Hinweis auf die grundsätzliche Andersartigkeit des nur die Betreuung umfassenden Angebots der Beschwerdeführerin ist mit der Beschwerdegegnerin festzustellen, dass aus diesem Vergleich eine Täuschungswirkung folgt.

#### **E. 4.2.6**

Schliesslich beanstandete die Beschwerdegegnerin den Fragebogen, der zum Erhalt einer Offerte auszufüllen sei. Dort werde eine eingehende Anamneseerhebung gemacht sowie nach zahlreichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen gefragt. Zudem würden Kriterien aufgelistet, welche pflegerische Unterstützung bedingten, und unter dem Punkt "wichtige Aufgaben für die Betreuungskraft" würden ausdrücklich grundpflegerische Tätigkeiten zur Auswahl angeboten. Damit wird der Eindruck verstärkt, das Angebot der Beschwerdeführerin umfasse auch Pflegeleistungen. Es mag zutreffen, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, dass es in ihrer (vor-)vertraglichen Verantwortung liege, zwingend durch Spitex-Organisationen auszuführende Arbeiten bereits zu Beginn des Vertragsverhältnisses installieren zu lassen. Ohne einen diesbezüglichen ausdrücklichen Hinweis kommt dem Formular indessen eine täuschende Wirkung im Sinn von § 16 GesG zu.

### **E. 4.3**

Der Beschwerdegegnerin ist zu folgen, dass der Internetauftritt in der dargelegten Hinsicht den im Sinn von § 16 GesG täuschenden Eindruck erweckt, das Angebot der Beschwerdeführerin umfasse auch bewilligungspflichtige Pflegeleistungen. Ein gesamthafes Verbot der Verwendung des Begriffs Pflege auf ihrer Internetseite, das die Beschwerdeführerin in der angefochtenen Verfügung zu erkennen glaubt, wurde damit nicht ausgesprochen. Die Rügen der Beschwerdeführerin betreffend ein angeblich fehlerhaftes Verständnis der Abgrenzung bewilligungspflichtiger und –freier Tätigkeit vermögen daran nichts zu ändern, beziehen sich die Beanstandungen doch allesamt auf Auskündungen, welche den Eindruck eines Angebots erwecken, das der Bewilligungspflicht unterstehende Pflegeleistungen umfasst. Solche bietet die Beschwerdeführerin gemäss dem Hinweis hinter dem Cookie-Balken indessen gerade nicht an. Dieser Hinweis ist schlecht lesbar in grüner Schriftfarbe auf grünem Hintergrund am Ende der Internetseite angebracht und erscheint erst, wenn ganz nach unten, unter das Impressum, gescrollt und der Cookie-Balken weggeklickt wird. Ein solchermassen versteckter, unauffälliger Hinweis ändert nichts an der Täuschungswirkung der beanstandeten Stellen.

### **E. 4.4**

Die von der Beschwerdeführerin in diesen Beanstandungen erblickte Beeinträchtigung ihrer Werbefreiheit als Teil der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) erweist sich jedenfalls als nach Art. 36 BV gerechtfertigt, womit offenbleiben kann, inwiefern die streitgegenständliche Anordnung den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit berührt: Die geforderten Anpassungen der Internetseite stützen sich mit § 16 GesG auf eine formell-gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) und liegen im öffentlichen Interesse, indem sie eine Täuschung des Publikums über das Anbieten von aus gesundheitspolizeilichen Gründen bewilligungspflichtigen Pflegedienstleistungen verhindern (Art. 36 Abs. 2 BV). Verhältnismässig im Sinn von Art. 36 Abs. 3 BV ist die Verkürzung einer grundrechtlich geschützten Rechtsposition, wenn sie für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist, d. h. eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegt (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 mit Hinweisen). Die geforderten Anpassungen sind geeignet, eine Täuschung des Publikums über den Angebotsumfang der Beschwerdeführerin zu vermeiden; mildere Mittel als das Verbot von irreführenden Teilen einer Internetseite sind nicht ersichtlich. Eine sinnvolle Umschreibung und Anpreisung des Angebots der Beschwerdeführerin – auch unter Verwendung von "Keywords" für die Google-Suchmaschine, wie sie die Beschwerdeführerin wünscht – ist sodann ohne Weiteres denkbar. Ein (schutzwürdiges) Interesse am Aufrechterhalten einer Täuschungswirkung oder Ambiguität über ihre mangelnde Befugnis zum Anbieten bewilligungspflichtiger Pflegedienstleistungen kommt der Beschwerdeführerin nicht zu. Insgesamt erweist sich die angefochtene Anordnung auch als zumutbar im Sinn von Art. 36 Abs. 3 BV und damit als gerechtfertigt.

### **E. 5**

Die weiteren beschwerdeführerischen Vorbringen betreffend Mitwirkungs- und Dokumentationspflicht sowie Gehörsverletzungen im erstinstanzlichen Verfahren ändern nichts an der Rechtmässigkeit der Verpflichtung zur Vornahme von Anpassungen am

Internetauftritt und können damit von vornherein nicht zur Aufhebung der angefochtenen Entscheide führen. Nachdem die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hatte, sich vor einer weiteren Instanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen konnte, müsste eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs als im Rekursverfahren geheilt gelten und führte nicht zur Gutheissung der Beschwerde (vgl. VGr, 20. Februar 2020, VB.2019.00223, E. 4.2.2).

#### **E. 6.1**

Zu prüfen bleibt die Rüge, die Vorinstanz habe das Verfahren unrechtmässig verzögert.

#### **E. 6.2**

Die Parteien haben in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV; vgl. auch § 4a VRG). Der Zeitraum, der für die Beurteilung der Verfahrensdauer relevant ist, beginnt in Verwaltungssachen entweder mit der Einreichung eines entsprechenden Gesuchs bei der zuständigen Behörde oder mit der Rechtshängigkeit der Anfechtung einer Verfügung. Die Grenze der zulässigen Verfahrensdauer ist unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände des Einzelfalls festzulegen. Dabei wird vorab auf den Umfang und die Schwierigkeit des Falls, die Wichtigkeit der Angelegenheit für die Betroffenen, das Verhalten derselben und der Behörden sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe abgestellt. Kein relevantes Kriterium sind dagegen die Gründe einer von den Behörden zu verantwortenden übermässigen Verzögerung. Namentlich rechtfertigen strukturelle oder organisatorische Mängel sowie chronische Überlastung keine Verfahrensverzögerungen (zum Ganzen VGr, 2. September 2021, VB.2021.00429, E. 2.1 mit Hinweisen).

#### **E. 6.3**

Gemäss § 27c Abs. 1 VRG haben verwaltungsinterne Rekursinstanzen innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlung zu entscheiden; dieser wird den Parteien angezeigt. Dabei handelt es sich indes um eine blossе Ordnungsfrist. Deren Überschreiten stellt nicht automatisch eine Rechtsverzögerung dar, vielmehr kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an (Griffel, § 27c N. 19). Kann eine Rekursinstanz diese Frist nicht einhalten, teilt sie den Parteien unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid vorliegt (§ 27c Abs. 2 VRG).

#### **E. 6.4**

Mit Schreiben vom 9. Februar 2019 zeigte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Abschluss des Schriftenwechsels im Rekursverfahren an und stellte zufolge hoher Pendenzenlage eine Verfahrenserledigung per Ende Mai 2019 in Aussicht. Am 6. Dezember 2019 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin über den voraussichtlichen Verfahrensabschluss Mitte März 2020 wegen anhaltend hoher Geschäftslast. Am 16. Februar 2021 stellte die Vorinstanz auf Nachfrage hin eine Verfahrenserledigung unter Hinweis auf in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie stehender Gründe bis spätestens Mitte April 2021 in Aussicht und forderte die Beschwerdeführerin zur Einreichung eines umfassenden Ausdrucks ihrer Website auf. Am 6. Oktober 2021 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin über eine weitere Verfahrensverzögerung; der Rekursentscheid befinde sich nunmehr aber in Ausarbeitung und solle bis Ende Oktober 2021 vorliegen. Der Rekursentscheid wurde schliesslich am 6. Dezember 2021 gefällt. Das Rekursverfahren dauerte mithin fast 2 Jahre und 10 Monate.

Diese Verfahrensdauer lässt sich mit Blick auf die geringe Schwierigkeit und den geringen Umfang des Verfahrens auch unter Berücksichtigung der besonderen Umstände der Pandemie nicht rechtfertigen.

#### **E. 6.5**

In kostenmässiger Hinsicht ist die Rechtsverzögerung bei der Verlegung der Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens zu berücksichtigen. Mangels eines entsprechenden Antrags erübrigt sich eine Feststellung der Rechtsverzögerung im Dispositiv.

#### **E. 7**

Ausgangsgemäss sowie unter Berücksichtigung der vorinstanzlichen Rechtsverzögerung (hiervor E. 6) sind die Gerichtskosten zu zwei Dritteln der Beschwerdeführerin und zu einem Drittel der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteienschädigung steht der Beschwerdeführerin bei diesem Verfahrensausgang nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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