



**Fall-Nr.:** B 2014/97  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 21.10.2014  
**Entscheiddatum:** 21.10.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 21.10.2014**

**Berufsausübungsbewilligung. Art. 46 Abs. 1 lit. b GesG. Der Beschwerdeführer hat wahrheitswidrig die Frage, ob er bereits in einem anderen Kanton eine Bewilligung beantragt habe, die verweigert worden sei, verneint und verschwiegen, dass das Bundesgericht im anschliessenden Rechtsmittelverfahren die zur Berufsausübung erforderliche Vertrauenswürdigkeit absprach (BGer 2C\_57/2010 vom 4. Dezember 2010) und ihm in seinem Wohnkanton unter Entzug der aufschiebenden Wirkung in der Folge jegliche Heiltätigkeit verboten wurde. Indem er den Titel "Dr. hol. med." mit der Ergänzung FNH führte, erweckte er den Anschein, er sei Mitglied der Vereinigung Schweizer Ärzte FMH. Schliesslich bestätigte das Bundesgericht seine strafrechtliche Verurteilung wegen mehrfacher vorsätzlicher und mehrfacher fahrlässiger Widerhandlung gegen das Gesundheitsgesetz (BGer 6B\_966/2013 vom 21. Februar 2014). Der Entzug der Berufsausübungsbewilligung mangels Vertrauenswürdigkeit ist auch verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2014/97).**

**Entscheid vom 21. Oktober 2014**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder; Ersatzrichterin Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

**X.Y., Z.,**

**Beschwerdeführer,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Daniel Fischer, AFP Advokatur Fischer & Partner AG, Freigutstrasse 7, 8002 Zürich,

gegen

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

**Vorinstanz,**

Gegenstand

### **Entzug der Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** X.Y., geboren 1957, wohnhaft in Z. ZH, stellte im September 2011 beim Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen das Gesuch um Erteilung einer Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin. Das Departement erteilte ihm am 28. Oktober 2011 die Bewilligung für ein eingeschränktes Tätigkeitsspektrum sowie für die Abgabe von ausgewählten Präparaten. Gemäss den Erwägungen erlaubte das Departement dem Gesuchsteller zudem, den akademischen Titel "Dr. hol. med. (S.-I. Universität)" zu tragen. Der Verfügung war sodann zu entnehmen, was das erlaubte Tätigkeitsspektrum beinhaltet und was in jedem Fall nicht. Auch zum Praxisstandort, zu dessen Änderung und Meldung sowie zur Berufsbezeichnung, Anpreisung und zu den Berufspflichten machte die Verfügung Ausführungen, wobei sie auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen verwies.

**B.** Am 5. Juni 2012 teilte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich dem hiesigen Gesundheitsdepartement mit, es habe Kenntnis davon erhalten, dass X.Y. nunmehr in Q. bzw. im Kanton St. Gallen heilpraktisch tätig sei und das, obwohl ihm im Kanton Zürich - seit August 2011 vorsorglich und seit April 2012 definitiv - verboten sei, Heilpraktiken durchzuführen. Der nachgereichten Verbotsverfügung vom 18. April 2012



war zu entnehmen, dass dem Heilpraktiker im Kanton Zürich am 30. März 2009 insbesondere wegen mangelnder Vertrauenswürdigkeit bloss gestattet werden konnte, im bewilligungsfreien Bereich tätig zu sein statt im vollumfänglichen heilpraktischen Umfang entsprechend der Bewilligung des Kantons Appenzell A.Rh. Dagegen hatte sich der Betroffene erfolglos gewehrt (BGer 2C\_57/2010 vom 4. Dezember 2010). Aus dem Berufsverbot für den Kanton Zürich ging zudem hervor, dass der Bezirksarzt des Bezirks Hinwil den Heilpraktiker am 3. Februar und 31. März 2011 wegen schwerwiegender gesundheitsrechtlicher Verstösse angezeigt hatte, worauf diesem - wie bereits erwähnt - die Praxisbewilligung vorsorglich und ohne aufschiebende Wirkung eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens entzogen wurde. Der Entscheid stützte sich dabei insbesondere auf Beweismittel, die im Rahmen der laufenden Strafuntersuchung abgenommen worden waren und die auf verschiedene Fehlverhalten zwischen November 2009 und März 2011 hindeuteten. Berücksichtigt wurde zudem, dass dem Heilpraktiker bereits früher zwischen den Jahren 1988 und 2009 wiederholte Verfehlungen nachgewiesen werden mussten, die zu Verwarnungen durch die Gesundheitsdirektion Zürich und zu Verurteilungen durch das Statthalteramt Hinwil geführt hatten. Die Rekurse und die Beschwerde gegen das sofortige Berufsverbot wurden abgewiesen, worauf dieses Ende des Jahres 2011 in Rechtskraft erwachsen ist (act. 8/4.1 lit. C). Das definitive Verbot im Kanton Zürich ist noch nicht rechtskräftig, weil das Rechtsmittelverfahren bis zum Abschluss des Strafverfahrens sistiert blieb und noch nicht wieder aufgenommen worden ist (act. 12).

Die erwähnten letzten strafrechtlichen Untersuchungen ihrerseits führten zu einem Strafbefehl, den der Angeschuldigte nicht akzeptierte und an das Bezirksgericht Hinwil weiterzog. Dieses verurteilte ihn darauf am 28. März 2013 wegen mehrfacher Widerhandlung gegen das kantonale Gesundheitsgesetz, konkret wegen einer nichtbewilligten Druckinfiltration, wegen illegalen Blutentnahmen bei drei Personen, wegen einer unzulässigen chirurgischen Hautentfernung und wegen täuschender Titelverwendung zu einer Busse von Fr. 6'000.--. Das Obergericht Zürich sprach ihn darauf am 27. August 2013 der mehrfachen Widerhandlung und der mehrfachen fahrlässigen Widerhandlung gegen das Gesundheitsgesetz schuldig und wies im Übrigen die Berufung des Heilpraktikers ab. Anders als die Vorinstanz beurteilte die zweite Instanz die Blutentnahme und das Ausschneiden von Gewebeteilen bei einer Patientin bloss als fahrlässige Begehung. Das Strafmass belies es gleichwohl bei der



ausgesprochenen Busse, weil diese nach Meinung der Richter mit Blick auf das nicht mehr leichte Verschulden ohnehin eher tief angesetzt sei. Weiter erwog es, dass der Angeklagte wegen offensichtlich bestehenden Lohnpfändungen zwar am Existenzminimum lebe, dass die Busse aber gleichwohl und trotz der teilweise milderer Beurteilung angemessen sei (act. 8/45, S. 20). Das Bundesgericht bestätigte den Schuldspruch vollumfänglich, soweit es auf die Beschwerde eintrat (BGer 6B\_966/2013 vom 21. Februar 2014).

**C.** Am 19. Juli 2012 teilte X.Y. dem Gesundheitsdepartement seine neue Praxisadresse in Q. mit. Dabei realisierte die Aufsichtsbehörde, dass er zudem in B. ZH eine Praxis hatte (act. 8/5). Mit Schreiben vom 24. Juli 2012 fragte sie deshalb nach, seit wann er auch noch ausserkantonale tätig sei und verlangte, dass er eine Entbindungs-/Einwilligungserklärung unterschreibe, damit sie die entsprechenden Daten betreffend seine Berufsausübungsbewilligung heraus verlangen könne. Da dieser die verlangte Erklärung verweigerte und auch sonst die Zusammenarbeit mit dem Heilpraktiker nicht zufriedenstellend verlief, kündigte das Gesundheitsdepartement am 5. September 2012 die Eröffnung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens an, wobei es festhielt, dass vor allem seine Vertrauenswürdigkeit in Frage stünde und dass bei weiterhin mangelnder Mitwirkung in Erwägung gezogen werde, seine Berufsausübungsbewilligung vorsorglich zu entziehen. Am 24. September 2012 verweigerte der Betroffene die verlangte Entbindungs- und Einwilligungserklärung im verlangten Ausmass erneut (act. 8/17).

Die Aufsichtsbehörde verzichtete in der Folge darauf, die Berufsausübungsbewilligung vorsorglich zu entziehen und traf stattdessen weitere eigene Abklärungen. Mit Schreiben vom 10. Januar 2013 gab sie dem Heilpraktiker Gelegenheit, zu den erlangten Erkenntnissen Stellung zu nehmen und die noch ausstehenden eingeforderten Unterlagen nunmehr nachzureichen. In der Folge ging der Schriftenwechsel weiter. Am 28. Januar 2014, also ein Jahr später, stellte das Gesundheitsdepartement dem Betroffenen schliesslich den Entzug der Berufsausübungsbewilligung konkret in Aussicht und gab ihm Gelegenheit zu einer letzten Stellungnahme bis 5. März 2014. Am vorletzten Tag der Frist ersuchte er um eine Fristerstreckung um einen weiteren Monat, welche ihm die Aufsichtsbehörde gewährte (act. 8/47.3). Nach Eingang seiner Stellungnahme am letzten Tag der



erstreckten Frist entzog die Aufsichtsbehörde dem Heilpraktiker einen guten Monat später am 12. Mai 2014 kostenpflichtig die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin und entschied, dass er seinen Betrieb unverzüglich einzustellen habe, was er bis am 10. Juni 2014 zu belegen hatte. Gleichzeitig drohte die Aufsichtsbehörde die Ersatzvornahme und die Bestrafung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) an und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

**D.** Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 27. Mai 2014 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde mit dem Antrag, das Berufsverbot kostenpflichtig aufzuheben und der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen. Er brachte vor, dass die Voraussetzungen zum Entzug der aufschiebenden Wirkung vorliegend nicht gegeben seien und dass der Entzug der Bewilligung unverhältnismässig sei.

**E.** Nachdem der verlangte Kostenvorschuss am 4. Juni 2014 eingegangen war, stellte der Gerichtspräsident am 10. Juni 2014 die aufschiebende Wirkung der Beschwerde superprovisorisch wieder her, damit zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung vorgängig die Vernehmlassung der Vorinstanz eingeholt werden konnte. Diese verzichtete mit Eingabe vom 19. Juni 2014 auf eine Stellungnahme, beantragte die Abweisung der Beschwerde sowie die Nichtwiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und verwies ansonsten auf die angefochtene Verfügung. Der Beschwerdeführer nahm seinerseits am 3. Juli 2014 insbesondere zu den verwiesenen Erwägungen betreffend den Entzug der aufschiebenden Wirkung nochmals Stellung, worauf sich die Vorinstanz innert Frist nicht mehr vernehmen liess.

**F.** Mit Verfügung vom 29. August 2014 hiess der Gerichtspräsident das Gesuch um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung gut und erteilte der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder. Er erwog dabei, dass die von der Vorinstanz aufgezeigten Umstände zwar darauf hindeuten würden, dass sie dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung wohl zu Recht entzogen habe. Mit Blick darauf, dass die Überprüfung des angefochtenen Entzugs im Rahmen der Überprüfung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde



lediglich eine summarische sein könne, und der Tatsache, dass während des langwierigen aufsichtsrechtlichen Verfahrens ebenfalls keine vorsorgliche Anordnung nötig geworden sei, seien keine wichtigen Gründe erkennbar, die es rechtfertigen würden, der Beschwerde die gesetzlich vorgesehene aufschiebende Wirkung zusammen mit dem Widerruf der Berufsausübungsbewilligung zu entziehen. Alsdann lud er die Vorinstanz dazu ein, materiell zur Beschwerde Stellung zu nehmen.

**G.** Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 9. September 2014 auf die Einreichung einer Stellungnahme. Dem Beschwerdeführer wurde davon am 11. September 2014 Kenntnis gegeben. Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1.** (...).

**2.2.1** Der Beruf des Therapeuten der Komplementär- und Alternativmedizin gehört zu den bewilligungspflichtigen "anderen Berufen" der Gesundheitspflege (Art. 46 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes [sGS 311.1, GesG] in Verbindung mit Art. 3 lit. m und Art. 51 ff. der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege [sGS 312.1, VBG]). Einer Bewilligung bedarf die selbständige Abklärung und Behandlung von Krankheiten, von Verletzungen und von anderen körperlichen oder seelischen Gesundheitsstörungen (Art. 43 Abs. 1 lit. a GesG).

**2.2.** Die Bewilligung für die selbständige Ausübung der Berufe der Gesundheitspflege kann erteilt werden, wenn der Gesuchsteller die fachlichen Voraussetzungen erfüllt, vertrauenswürdig ist und physisch sowie psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet (Art. 46 Abs. 1 GesG und Art. 36 Abs. 1 des Medizinalberufegesetzes [SR 811.11, MedBG]). Die Bewilligung wird entzogen, wenn diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen bekannt werden, auf Grund derer die Bewilligung hätte verweigert werden müssen (Art. 46 Abs. 3 GesG und Art. 38 MedBG). Während die fachlichen, physischen und psychischen Voraussetzungen klar sind, ist der Begriff der Vertrauenswürdigkeit auslegungsbedürftig. Laut Bundesgericht besteht der Schutzzweck des Erfordernisses



der Vertrauenswürdigkeit nicht nur im (unmittelbaren) Wohl der einzelnen Patienten, sondern auch darin, deren kollektives Vertrauen zu rechtfertigen und zu erhalten. Die vertrauenswürdige Ausübung der medizinischen Tätigkeit setzt demnach voraus, dass der Bewilligungsinhaber bzw. Gesuchsteller in der Lage ist, einen Praxisbetrieb verantwortungsvoll zu führen. Für die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit ist deshalb auch jedes Verhalten massgeblich, das mit den unternehmerischen Funktionen im Zusammenhang steht, soweit es Auswirkungen auf das öffentliche Gesundheitswesen haben kann. An die Vertrauenswürdigkeit sind dabei hohe Anforderungen zu stellen, wobei strafbares und nicht strafbares Verhalten gleichermassen der Vertrauenswürdigkeit schaden können. Selbst das Verhalten ausserhalb der eigentlichen Berufstätigkeit ist massgebend, wobei namentlich die charakterliche Eignung der betreffenden Person zu berücksichtigen ist. Entscheidend ist auch nicht bloss das Verhältnis des Bewilligungsinhabers (bzw. Gesuchstellers) zu seinen Patienten, sondern auch zu den Behörden, insbesondere zur Gesundheitsbehörde, der eine Aufsichtsfunktion zukommt. Der begründete Entzug der Bewilligung infolge mangelnder Vertrauenswürdigkeit stellt keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit dar (BGer 2C\_879/2013 und 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014).

**3.** Der Beschwerdeführer sieht seine verfassungsmässigen Rechte verletzt, weil die Vorinstanz im Rahmen der Gehörgewährung vom 28. Januar 2014 ihm mitgeteilt habe, dass sie ihm die Berufsausübungsbewilligung hätte verweigern können, wenn sie über sein vorhergehendes vertrauensunwürdiges Verhalten umfassend informiert gewesen wäre (act. 3/5 S. 4/10), während sie im nachfolgenden Beschluss betreffend Entzug der Berufsausübungsbewilligung - notabene auf seine Stellungnahme hin - begründet habe, dass sie die Erteilung der Bewilligung hätte verweigern müssen, wenn sie im Bild über sämtliche Vorkommnisse gewesen wäre. Mit dieser Begründungsänderung habe sich die Vorinstanz treuwidrig verhalten und sein rechtliches Gehör verletzt.

**3.1.** Nach dem allgemeinen Verfahrensgrundsatz von Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101, BV) haben staatliche Organe nach Treu und Glauben zu handeln. Art. 9 BV gewährleistet jeder Person den Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und



Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV ergibt sich, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGer 1C\_730/2013 vom 4. Juni 2014 E. 5.2 mit Hinweisen, BGE 138 IV 81 E. 2.2).

**3.2.** Die Vorinstanz hat diese Grundsätze eingehalten. Sie hat sich in genügender Weise mit den wesentlichen Vorbringen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt, sodass dieser in der Lage war, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Dass sich die Vorinstanz nicht mit jedem einzelnen Vorbringen des Beschwerdeführers ausführlich auseinandergesetzt hat, ist nicht zu beanstanden. Die geltend gemachte "Begründungsänderung" stützt sich auf kein neues Beweisergebnis, zu dem der Beschwerdeführer vorgängig nicht bereits hätte Stellung nehmen können. Nach der bundesgerichtlichen Praxis reicht der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht so weit, dass eine Partei die Gelegenheit erhalten muss, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern. Auch muss die Behörde ihre definitive Begründung den Parteien nicht vorgängig zur Stellungnahme unterbreiten. Es genügt, dass sich die Parteien zu den Grundlagen des Entscheids, insbesondere zum Sachverhalt sowie zu den anwendbaren Rechtsnormen, vorweg äussern und ihre Standpunkte einbringen können (BGer 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.2.2). Allein damit, dass die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde im Rahmen des rechtlichen Gehörs sinngemäss vorbrachte, dass es in ihrem Ermessen gelegen hätte, auf ihre Bewilligung zurückzukommen, um hernach im Beschluss zum Schluss zu kommen, dass sie die Bewilligung auf Grund der neuen Erkenntnisse habe entziehen müssen, verhält sie sich somit weder willkürlich oder treuwidrig, noch verletzt



sie damit den Gehörsanspruch des Beschwerdeführers. Die Vorinstanz hat sich ganz im Gegenteil im erhöhten Mass darum bemüht, über jeden ihrer Schritte vorab zu informieren und dem Beschwerdeführer jede erdenkliche Möglichkeit einzuräumen, immer wieder Stellung zu nehmen und sich im Aufsichtsverfahren umfassend einzubringen.

**4.** Die Vorinstanz entzog die Berufsausübungsbewilligung in erster Linie wegen der erst nachträglich durch eine ausserkantonale Aufsichtsbehörde bekannt gewordenen früheren Vorkommnisse, wobei sie aber auch das Verhalten während des vorliegenden aufsichtsrechtlichen Verfahrens gewertet hat. Sie macht geltend, nicht gewusst zu haben, dass der Beschwerdeführer während Jahren immer wieder Anlass zu Beanstandungen gegeben und sich trotz zahlreicher Beschwerden, Verwarnungen und Sanktionen nicht darum bemüht habe, fortan nicht mehr negativ aufzufallen bzw. sich zu bewähren. Zudem führte sie auf, dass er sich auch im vorliegenden Aufsichtsverfahren durchwegs unkooperativ verhalten habe. Nebst dem, dass er ihr bereits bei der Gesuchstellung die nötigen Angaben vorenthalten und sie somit getäuscht habe, hätte er auf entsprechende Nachfragen die erforderlichen Auskünfte verweigert. Dabei sei entscheidend, dass sie die verlangte Berufsausübungsbewilligung für den Kanton St. Gallen hätte verweigern müssen, wenn sie über die vorangegangenen Vorfälle, insbesondere über das kurze Zeit vorher verhängte vorsorgliche Berufsverbot im Kanton Zürich, das einschlägige laufende Strafverfahren und seine vormals verweigerte Bewilligung im Umfang des im Kanton Appenzell A.Rh. bewilligten Tätigkeitsbereichs informiert gewesen wäre (act. 2 E. 3.).

**4.1.** Tatsächlich hat der Beschwerdeführer in seinem Gesuch vom 30. August 2011 mit keinem Wort erwähnt, dass er nebst seiner angeblichen Tätigkeit im Kanton Appenzell A.Rh. bis Ende Januar 2011 bereits seit Jahren vor allem in seinem Wohnkanton Zürich heilpraktisch tätig gewesen ist, wo ihm mit Verfügung vom 24. August 2011 unter Entzug der aufschiebenden Wirkung per sofort jegliche Heiltätigkeit verboten worden war. Stattdessen erklärte er, dass ihm die Praxis im Kanton Appenzell A.Rh. per Ende Januar 2011 aus betrieblichen Gründen nicht mehr zur Verfügung gestanden habe. Zudem habe er ein Kind bekommen, weshalb er mit einem kürzeren Arbeitsweg seine Präsenz zu Hause in Z./ZH habe verbessern wollen (act. 8/1.3 und 8/4.1). Obendrein kreuzte er im Gesuchsformular vom 4. September 2011 die Frage, ob er bereits in



einem anderen Kanton eine Bewilligung beantragt habe, die verweigert worden sei, wahrheitswidrig mit "nein" an (act. 8/1.4). Tatsächlich hatte er im Kanton Zürich am 29. Dezember 2008 ein Gesuch um Bewilligung der selbständigen Berufsausübung als Heilpraktiker im Umfang des im Kanton Appenzell Ausserrhoden bewilligten Tätigkeitsbereichs eingereicht, das am 30. März 2009 mit der Begründung abgelehnt worden war, die Anforderungen in jenem Kanton seien nicht gleichwertig und zudem erfülle er die persönliche Bewilligungsvoraussetzung der Vertrauenswürdigkeit nicht. Nachdem der Beschwerdeführer diesen Beschluss durch alle Instanzen hindurch angefochten hatte, bestätigte das Bundesgericht schliesslich, dass ihm die erforderliche Vertrauenswürdigkeit fehle, weshalb die Bewilligungsverweigerung rechtmässig sei und damit nicht gegen seine Wirtschafts- und persönliche Freiheit verstosse (BGer 2C\_57/2010 vom 4. Dezember 2010 E. 5.4). Darauf führte er seine Tätigkeit im Kanton Zürich im bewilligungsfreien Rahmen fort, die ihm wie gesagt im Folgejahr auch noch verboten wurde. Bereits mit dieser offensichtlich bewussten Täuschung gegenüber der Behörde hat seine Vertrauenswürdigkeit als erheblich beeinträchtigt zu gelten, zumal sie wie gesagt vor allem auch gegenüber der Verwaltung erfüllt sein muss (BGer 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 7.2). Im weiteren Verlauf verweigerte er sich der Vorinstanz trotz Vertretung durch einen im Gesundheitsrecht ausgewiesenen Rechtsvertreter und obgleich es ihm beispielsweise ohne Weiteres - wie verlangt - möglich gewesen wäre, auch im bewilligungsfreien Bereich eine Bestätigung bei den Zürcher Behörden einzuholen, dass er dort als Naturheilpraktiker tätig gewesen sei und dass er dort gegen die kantonale Gesundheitsgesetzgebung verstossen habe oder nicht (act. 8/17.2). Davon, dass sein "teilweises zögerliches Verhalten nicht als Verletzung seiner Mitwirkungspflicht" gewertet werden dürfe, kann somit keine Rede sein. Wenn er darüber hinaus sinngemäss behauptet, sein damaliger Rechtsvertreter habe ihm dazu geraten, nicht mit der Aufsichtsbehörde zu kooperieren, muss ihm dieses Fehlverhalten voll angerechnet werden, zumal es vorliegend nicht etwa um eine notwendige, das heisst angesichts von Art und Schwere einer Strafsache zwingend vorgeschriebene Verteidigung geht, sondern um die blosser Mitwirkungspflicht in einem verwaltungsrechtlichen Untersuchungsverfahren (vgl. dazu BGer 6B\_436/2008 vom 21. Oktober 2008 E. 1.4)



Auf Grund des Gesagten steht somit fest, dass die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen ist, dass der Beschwerdeführer der Bewilligungsbehörde entscheidende Vorkommnisse verschwiegen und die Behörde damit bewusst getäuscht hat. Sofern Unklarheiten bestanden hätten, wäre es am bereits damals behörden- und prozesserfahrenen Gesuchsteller gewesen, sich bei der zuständigen Behörde sachkundig zu machen (VerwGE B 2012/77 vom 24. Januar 2013 E. 3.3.2., [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Auf die weiteren überzeugenden Ausführungen der Vorinstanz dazu kann verwiesen werden (act. 2 E. 4.). Daran vermögen auch die Einwände in der Beschwerde nichts zu ändern. Insbesondere musste die Vorinstanz kein generelles Verbot zur Verwendung von zusätzlichen Angaben seiner Titelführung verfügen, zumal sie in der Berufsausübungsbewilligung vom 28. Oktober 2011 detailliert aufgeführt hatte, wie seine Berufsbezeichnung lauten und er seine Tätigkeit anpreisen durfte. Ihm war ausdrücklich nur erlaubt, sich als Dr. hol. med. (S.-I. Universität) zu bezeichnen. Dass die stattdessen unter anderem auch verwendete Bezeichnung Dr. hol. med. FNH (act. 8/5) den Anschein erweckte, er sei Mitglied der Vereinigung Schweizer Ärzte FMH, liegt augenscheinlich auf der Hand und bedarf keiner weiterer Ausführungen.

**4.2.** Der Beschwerdeführer hatte der Bewilligungsbehörde insbesondere verschwiegen, dass ihm die auch im Kanton Zürich für die Bewilligung als Therapeut notwendige Voraussetzung der Vertrauenswürdigkeit bereits rechtskräftig abgesprochen worden (BGer 2C\_57/2010 vom 4. Dezember 2010), dass er einschlägig vorbestraft war und dass im Kanton Zürich damals aktuell ein ebenfalls einschlägiges Strafverfahren gegen ihn gelaufen ist, weshalb ihm dort umgehend verboten wurde, selbst im bewilligungsfreien Bereich therapeutisch tätig zu sein. Das damals pendente Strafverfahren ist wie gesagt mittlerweile letztinstanzlich abgeschlossen, womit auch diese Verurteilung wegen mehrfacher vorsätzlicher und mehrfacher fahrlässiger Widerhandlung gegen das Gesundheitsgesetz rechtskräftig ist (BGer 6B\_966/2013 vom 21. Februar 2014). Bezüglich der konkreten zahlreichen Vorfälle kann auf die angefochtene ausführliche Entzugsverfügung verwiesen werden (act. 2 E. 5). Jenen diesbezüglich unbestritten gebliebenen Ausführungen kann insbesondere entnommen werden, dass der Beschwerdeführer unter anderem bereits im Jahr 1988 bestraft wurde, weil er ohne Bewilligung berufsmässig ärztlich tätig war. Im Jahr 2001 musste er deswegen verwarnt werden. In den Folgejahren mussten die Behörden immer wieder intervenieren, weil er Therapien angeboten, Medikamente abgegeben, Patienten zu



Spezialuntersuchungen an Kliniken und Spezialärzte überwiesen und anschliessend deren Resultate ausgewertet, Zeugnisse zu Handen von Sozialversicherungen und Arbeitgebern ausgestellt, wozu er nicht berechtigt war, und in unzulässiger Weise Werbung für seine medizinischen Tätigkeiten gemacht hatte, worauf ihm im Kanton Zürich am 30. März 2009 die für eine Bewilligung erforderliche Vertrauenswürdigkeit abgesprochen werden musste. Dies hielt ihn jedoch nicht davon ab, seine Berufstätigkeit weiterhin in unzulässiger Weise anzupreisen und tätig zu sein. Alsdann kam aus, dass der Beschwerdeführer zwischen November 2009 und März 2011 mindestens drei Personen ohne entsprechende Bewilligung mehrere Male Blut abgenommen und an je einer Person Gewebeteile abgeschnitten und Substanzen illegal ins Gewebe eingebracht hatte. Dass die Vorinstanz daraus gefolgert hat, der Beschwerdeführer habe aus früheren Beanstandungen nichts gelernt und bereits im Zeitpunkt des Gesuchs die Voraussetzungen der nötigen Vertrauenswürdigkeit nicht erfüllt, ist folglich nicht zu beanstanden.

**5.** Aus dem Gesagten folgt, dass die genannten Vorkommnisse, namentlich die einschlägigen Vorstrafen, das Verschweigen der Abweisung des Gesuchs im Kanton Zürich und das langjährige renitente Fehlverhalten des Beschwerdeführers sowohl seinen Patienten als auch den Aufsichtsbehörden gegenüber es in ihrer Gesamtheit nötig machen, ihm die Vertrauenswürdigkeit im Sinn von Art. 46 Abs. 3 und Art. 44 Abs. 1 GesG in Verbindung mit Art. 38 MedBG auch im Kanton St. Gallen abzusprechen.

**6.** Der Beschwerdeführer macht geltend, der Entzug der Berufsausübungsbewilligung sei unverhältnismässig und verletze damit seine Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 2 BV.

**6.1.** 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). 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, N 4 zu Art. 38 MedBG).

**6.2.** Der Entzug der Bewilligung zur selbständigen ärztlichen Tätigkeit ist offensichtlich geeignet, das Regelungsziel zu erreichen. Durch die Massnahme werden Patienten insbesondere vor jenen Verfehlungen geschützt, die sich der Beschwerdeführer als Therapeut hat zuschulden kommen lassen. Zudem wird damit ein (weitergehender) Schaden am Ansehen des Gesundheitssystems verhindert.

**6.3.** 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 den Bewilligungsentzug vor (BGer 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 9.1 mit Hinweisen).

**6.4.** Der Entzug der Bewilligung ist auch zumutbar, denn das öffentliche Interesse am Schutz der Patienten und an einem intakten Gesundheitswesen ist höher zu gewichten als das private Interesse des Beschwerdeführers, weiterhin als selbständig tätiger Therapeut praktizieren zu dürfen. Die Verfehlungen des Beschwerdeführers sind so gravierend, dass er den Eingriff zu dulden hat. Daran vermögen auch die aufgelisteten Beispiele etwa einer Hebamme, einer Ärztin, eines Zahnarztes oder einer Psychiaterin nichts zu ändern, auch wenn der Beschwerdeführer noch keinen Patienten konkret schwer gefährdet haben mag. Er hat bewiesen, dass er sich weder mit Rügen oder Verwarnungen der Aufsichtsbehörde, noch mit strafrechtlichen Verurteilungen dazu anhalten lässt, sich fortan rechtskonform und der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde gegenüber kooperativ und somit vertrauenswürdig zu verhalten. Nachdem ihm im Kanton Zürich mangels Vertrauenswürdigkeit bloss gestattet werden konnte, im bewilligungsfreien Rahmen tätig zu sein und er selbst dabei bewiesen hat, nicht willens oder fähig zu sein, sich fortan wohl zu verhalten, erweist sich die angefochtene Massnahme auch als tragbar.



7. Zusammengefasst ergibt sich, dass die Vorinstanz die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin im Kanton St. Gallen zu Recht entzogen hat, womit die Beschwerde abzuweisen ist. Die Frist zum Nachweis der Praxisschliessung gemäss Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung ist zwischenzeitlich abgelaufen. Der Beschwerdeführer ist deshalb zu verpflichten, seine Praxis in Q. unverzüglich zu schliessen. Er hat der Vorinstanz innerhalb von zehn Tagen die unverzügliche Schliessung der Praxis rechtsgenügend nachzuweisen.

**8.8.1.** Bei diesem Verfahrensausgang – die Beschwerde ist abzuweisen, das Gesuch des Beschwerdeführers um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung wurde dagegen gutgeheissen – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu einem Fünftel dem Staat und zu vier Fünfteln dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Mit Blick darauf, dass zudem eine superprovisorische Verfügung notwendig war, erscheint eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 3'500 angemessen (Art. 7 Ziff. 211 und 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Dem Beschwerdeführer ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- anzurechnen. Damit hat er noch Fr. 300 zu bezahlen. Auf die Erhebung des Kostenanteils des Staates von Fr. 700 wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**8.2.** Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Entschädigung seiner ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 183).

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

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung wird insoweit angepasst, als der Beschwerdeführer den Betrieb seiner Praxis in Q. unverzüglich einzustellen und der Vorinstanz innerhalb von zehn Tagen die Schliessung rechtsgenügend nachzuweisen hat.
3. Die amtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren von insgesamt Fr. 3'500 bezahlt der Beschwerdeführer zu vier Fünfteln unter Verrechnung des geleisteten



Kostenvorschusses von Fr. 2'500. Damit bezahlt er noch Fr. 300. Auf die Erhebung des Kostenanteils des Staates von Fr. 700 wird verzichtet.

4. Eine ausseramtliche Entschädigung wird nicht zugesprochen

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer