Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 1011/2014

Urteil vom 18. Juni 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Stadelmann,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwälte Prof. Dr. Daniel Fischer und Gabriela Lazar-Loepfe,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen.

Gegenstand
Entzug der Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 21. Oktober 2014.

Sachverhalt:

A.

A._____ (geb. 1957) erhielt am 28. Oktober 2011 eine Bewilligung im Kanton St. Gallen zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin für ein eingeschränktes Tätigkeitsspektrum sowie für die Abgabe von ausgewählten Präparaten. Die Verfügung erlaubte ihm, den akademischen Titel "Dr. hol. med. (Universität B._____) " zu tragen und führte das erlaubte sowie das untersagte Tätigkeitsspektrum aus. Darüber hinaus enthielt die Verfügung unter Verweis auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen Ausführungen zum Praxisstandort, zu dessen Änderung und Meldung sowie zur Berufsbezeichnung, Anpreisung und zu den Berufspflichten.

B.

Am 5. Juni 2012 teilte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich dem Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen mit, sie habe Kenntnis davon erhalten, dass A._____ im Kanton St. Gallen tätig sei, obschon ihm im Kanton Zürich seit April 2012 definitiv verboten sei, Heiltätigkeiten durchzuführen. Die Verbotsverfügung vom 18. April 2012 hält fest, dass A._____ 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

Ausserrhoden. Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen (Urteil 2C 57/2010 vom 4. Dezember 2010). Aufgrund einer Anzeige des Bezirksarztes des Bezirks Hinwil wegen schwerwiegender Verstösse gegen das Gesundheitsrecht untersagte der Kantonsärztliche Dienst Zürich A._____ am 24. August 2011 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme ab sofort jegliche Heiltätigkeit im Kanton Zürich. Mit der bereits erwähnten Verfügung vom 18. April 2012 bestätigte der Kantonsärztliche Dienst das Berufsverbot, welches allerdings noch nicht rechtskräftig ist, weil das Rechtsmittelverfahren bis zum Abschluss
des Strafverfahrens sistiert blieb und im Moment noch nicht abgeschlossen ist. Die strafrechtliche Untersuchung wiederum führte zu einer Verurteilung von A._____ durch das Bezirksgericht Hinwil wegen mehrfacher Widerhandlung gegen das kantonale Gesundheitsgesetz (nichtbewilligte Druckinfiltration, illegale Blutentnahme bei drei Personen, unzulässige chirurgische Hautentfernung und täuschende Titelverwendung) zu einer Busse von Fr. 6'000.–. Das Obergericht des Kantons Zürich sprach am 27. August 2013 A._____ der mehrfachen Widerhandlung und der mehrfachen fahrlässigen Widerhandlung gegen das Gesundheitsgesetz schuldig und wies im Übrigen die Berufung ab. Es beurteilte die Blutentnahme und das Ausschneiden von Gewebeteilen bei einer Patientin bloss als fahrlässige Begehung. Das Strafmass blieb jedoch bestehen. Das Bundesgericht bestätigte den Schuldspruch mit Urteil 6B 966/2013 vom 21. Februar 2014.

C.

Mit Verfügung vom 12. Mai 2014 entzog das Gesundheitsdepartement St. Gallen A._____ die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin mit der Auflage, dass er unverzüglich den Betrieb einzustellen und dies bis am 10. Juni 2014 zu belegen habe. Die aufschiebende Wirkung einer allfälligen Beschwerde wurde entzogen. Dagegen gelangte A._____ an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, welches die Beschwerde mit Entscheid vom 21. Oktober 2014 abwies.

D.

A._____ legt mit Eingabe vom 7. November 2014, welche am 28. November 2014 ergänzt wurde, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ein. Er beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts St. Gallen sei vollumfänglich aufzuheben und es sei ihm die unbefristet erteilte Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin im Kanton St. Gallen weiterhin zu gewähren, allenfalls unter der Auflage der Durchführung einer amtlich angeordneten Supervision und/oder zweckdienlicher Auflagen und Bedingungen. Zusätzlich sei regelmässig durch einen Mitarbeiter des Gesundheitsdepartements des Kantons St. Gallen oder durch eine andere Fachperson eine amtliche Supervision im Komplementärzentrum des Beschwerdeführers in U._____/SG durchzuführen, wobei deren Kosten durch ihn zu tragen seien. Eventualiter sei die Sache an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen zurückzuweisen. Subeventualiter sei ihm eine angemessene Frist von sechs Monaten für die Aufgabe des Komplementärzentrums in U._____/SG zu gewähren.

Mit Verfügung vom 12. November 2014 hielt der Abteilungspräsident fest, dass bis zum Entscheid über das Gesuch um aufschiebende Wirkung alle Vollziehungsvorkehrungen zu unterbleiben haben. Am 2. Dezember 2014 erkannte er der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Gesundheitsdepartement verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG; BGE 139 III 133 E. 1 S. 133; 139 V 42 E. 1 S. 44).

1.2. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig gegen einen (End-) Entscheid einer letzten oberen kantonalen Instanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, soweit kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG). Aufgrund von Art. 83 lit. t BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich gegen alle Entscheide ausgeschlossen, welche die Beurteilung geistiger oder körperlicher Fähigkeiten zum Gegenstand haben. Die kantonalen Instanzen verweigern dem Beschwerdeführer die verlangte Bewilligung, weil sie ihm die dafür erforderliche Vertrauenswürdigkeit absprechen. Dem angefochtenen Entscheid liegt somit nicht eine Bewertung seiner geistigen und körperlichen Fähigkeiten zugrunde, sodass der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. t BGG keine Anwendung findet (Urteile 2C 417/2011 vom 13. Januar 2012 E. 1.2 f.; 2C 191/2008 vom 24. Juni 2008 E. 1; je mit Hinweisen). Der streitbetroffene Entscheid kann damit unmittelbar beim Bundesgericht angefochten werden und auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.3.

1.3.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG geltend gemacht werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Abgesehen von Art. 95 lit. c (kantonale verfassungsmässige Rechte) und lit. d BGG (kantonale Bestimmungen zum Stimm- und Wahlrecht) kann das Bundesgericht die Verletzung von kantonalem Recht als solche nicht überprüfen (BGE 136 I 241 E. 2.5.2 S. 250). Wird die Anwendung kantonalen (Gesetzes-) Rechts gerügt, kann lediglich geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG). Darunter sind namentlich die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze zu verstehen (BGE 137 V 143 E. 1.2 S. 145; 134 II 349 E. 3 S. 351; Urteil 2C 124/2013 vom 25. November 2013 E. 1.5), im Wesentlichen die Verletzung des Willkürverbots (BGE 138 I 225 E. 3.1 S. 227 f.; 136 I 241 E. 2.4 S. 249; Urteil 2C 485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 138 I 378).

1.3.2. Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 138 I 49 E. 7.1 S. 51; 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f.).

1.3.3. Fragen des Bundesrechts klärt das Bundesgericht mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG; Urteile 2C 941/2012 / 2C 942/2012 vom 9. November 2013 E. 1.5; 2C 518/2013 vom 1. November 2013 E. 1.4). Trotz der Rechtsanwendung von Amtes wegen prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht der Beschwerde (Art. 42 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 135 II 384 E. 2.2.1 S. 389; 134 III 102 E. 1.1 S. 104; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Die Verletzung von Grundrechten (Art. 7-34 BV, nebst den übrigen verfassungsmässigen Rechten der BV [BGE 134 I 23 E. 6.1 S. 31; 133 III 638 E. 2 S. 640]und den Rechtsansprüchen der EMRK [BGE 138 I 97 E. 4.3 S. 106]) untersucht das Bundesgericht in jedem Fall nur, soweit eine Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Solche Rügen sind klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen. Auf bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 139 I 138 E. 3.8 S. 144; 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 137 IV 1 E. 4.2.3 S. 5; 137 V 57 E. 1.3 S. 60; Urteil 2C 170/2013 vom 20. Juni 2013 E. 1.2).

2.

Der Beschwerdeführer rügt die Verletzung diverser Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG; SR 811.11) in Verbindung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV, des Verhältnismässigkeitsprinzips als solches, der allgemeinen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 Abs. 1 und Art. 29a BV in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 EMRK sowie Art. 32 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 EMRK, von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3

in Verbindung mit Art. 9 BV sowie des Willkürverbots gemäss Art. 9 BV.

2.1. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass die Vorinstanz seine Vertrauenswürdigkeit als Voraussetzung von Art. 36 MedBG zur selbständigen Berufsausübung falsch beurteilt hat, weil sie diese nur gegenüber den Behörden und im Lichte des Übertretungsstrafverfahrens untersucht habe, nicht aber im Verhältnis zu den Patienten. Dadurch habe die Vorinstanz Bundesrecht verletzt.

2.2. Der Beruf des Therapeuten der Komplementär- und Alternativmedizin gehört zu den bewilligungspflichtigen "anderen Berufen" der Gesundheitspflege (Art. 46 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes [des Kantons St. Gallen]vom 28. Juni 1979 [GesG/SG; sGS 311.1]in Verbindung mit Art. 3 lit. m und Art. 51 ff. der Verordnung [des Kantons St. Gallen]vom 21. Juni 2011 über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege [VBG/SG; sGS 312.1]). Einer Bewilligung bedarf die selbständige Abklärung und Behandlung von Krankheiten, Verletzungen und anderen körperlichen oder seelischen Gesundheitsstörungen (Art. 43 Abs. 1 lit. a GesG/SG). Die Bewilligung wird erteilt, wenn der Gesuchsteller die fachlichen Voraussetzungen erfüllt, vertrauenswürdig ist und physisch sowie psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet (Art. 46 Abs. 1 GesG/SG). Die Bewilligung wird entzogen, wenn diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen bekannt werden, aufgrund derer die Bewilligung hätte verweigert werden müssen (Art. 46 Abs. 3 GesG/SG in Verbindung mit Art. 38 MedBG). Die Verweise der Vorinstanz auf das MedBG zur Begründung ihres Entscheides bedeuten nicht, dass im vorliegenden Verfahren das MedBG als Bundesrecht anzuwenden
ist. Der Geltungsbereich nach Art. 2 Abs. 1 MedBG umfasst Therapeuten der Komplementär- und Alternativmedizin nicht und sie sind auch nicht durch den Bundesrat als weiterer universitärer Medizinalberuf dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterstellt worden (Art. 2 Abs. 2 MedBG). Den Kantonen wiederum ist es nicht möglich, zusätzliche Berufe dem MedBG zu unterstellen (Boris Etter, Handkommentar Medizinalberufegesetz [MedBG], 2006, N. 3 zu Art. 2 MedBG; Ueli Kieser, in: Medizinalberufegesetz [MedBG], Kommentar, 2009, N. 11 zu Art. 2 MedBG). Dabei macht es auch keinen Unterschied, ob die kantonale Regelung die Bestimmung des MedBG wiederholt (Art. 46 Abs. 1 GesG/SG) oder direkt auf dieses verweist (Art. 46 Abs. 3 GesG/SG). In Bezug auf die Therapeuten der Komplementär- und Alternativmedizin gilt das MedBG als kantonales Recht und dessen Anwendung ist dementsprechend nur auf Willkür hin zu überprüfen (E. 5).

2.3. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann das Verhältnismässigkeitsprinzip - als Grundsatz des Bundesverfassungsrechts (vgl. Art. 95 lit. a BGG) - direkt und unabhängig angerufen werden (Hansjörg Seiler, in: Bundesgerichtsgesetz, Seiler/von Werdt/Güngerich [Hrsg.], N. 20 zu Art. 95 BGG). Die Verhältnismässigkeit von kantonalrechtlichen Entscheiden prüft das Bundesgericht aber ausserhalb des Schutzbereichs spezieller Grundrechte nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (134 I 153 E. 4.2 S. 157 f.). Der Beschwerdeführer rügt keine Verletzung seiner Grundrechte, sodass die Verhältnismässigkeit nur in Zusammenhang mit der behaupteten Willkür des vorinstanzlichen Entscheids geprüft werden kann (E. 6).

3.

Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer vor, dass er im Bewilligungsverfahren seine vergangenen strafrechtlichen Verstösse sowie das damals pendente Strafverfahren im Bezirk Hinwil verschwiegen und die Behörde damit bewusst getäuscht hat. Dieser sieht die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1, Art. 29a und Art. 32 Abs. 1 BV sowie Art. 6 EMRK verletzt, weil er im Kanton Zürich einem Strafverfahren ausgesetzt gewesen sei; in diesem müsse er sich weder selber belasten noch bestehe eine Mitwirkungspflicht. Hätte er nun im verwaltungsrechtlichen Bewilligungsverfahren seine Mitwirkungspflicht wahrgenommen, wäre er der Gefahr ausgesetzt gewesen, dass diese Aussagen im parallel verlaufenden Strafverfahren gegen ihn verwendet worden wären, was eine Verletzung des Grundsatzes "nemo tenetur se ipsum accusare" darstellen würde. Es könne ihm deshalb kein Vorwurf gemacht werden, dass er die Behörden nicht über das Strafverfahren in Kenntnis gesetzt habe. Die Verletzung der Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV) belegt der Beschwerdeführer hingegen nicht weiter.

3.1. Die Mitwirkungspflicht bestimmt die Parteien, aktiv zur Ermittlung des Sachverhalts beizutragen. Sie besteht im Verwaltungsverfahren besonders dort, wo die Parteien mit eigenen Begehren an den Staat herantreten

und nicht umgekehrt der Staat an sie: Die Mitwirkungspflicht entspricht dann ja der tatsächlichen Interessenlage und sie entfällt auch nicht dadurch, dass sich die geschuldeten Auskünfte zum Nachteil des Gesuchstellers auswirken könnten (Tschannen/ Zimmerli/ Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 30 Rz. 24 mit Verweis auf BGE 132 II 113 E. 3.2 S. 115 f.). Der Beschwerdeführer gibt denn auch zu, dass er seiner Mitwirkungspflicht nicht vollumfänglich nachgekommen ist. Allerdings sei sein Verhalten aufgrund seines Aussageverweigerungsrechts, welches auch im Verwaltungsverfahren zu respektieren sei, gerechtfertigt gewesen.

3.2. Es trifft zu, dass in Fällen, wo parallel ein konnexes Strafverfahren geführt wird, eine Forcierung der Aussage- bzw. Mitwirkungspflicht im Verwaltungsverfahren mittels direktem oder indirektem Zwang (Androhung von Sanktionen bzw. eines negativen Beweisschlusses im Falle des Schweigens) problematisch sein könnte, da so dem strafprozessualen Schweigerecht des Beschuldigten entgegengewirkt würde. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem strafprozessualen Schweigerecht im Verwaltungsverfahren aber in aller Regel keine direkte Bedeutung zu (vgl. hierzu BGE 140 II 65 E. 3.4.2 S. 70; 138 IV 47 E. 2.6 S. 51 ff.; Urteil 2C 901/2012 vom 30. Januar 2013 E. 2.2; jeweils mit Hinweisen). Inwiefern die im Verwaltungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse verwertbar sind, hat das Strafgericht im Rahmen der Beweiswürdigung zu entscheiden (Urteil 2A.580/2003 vom 10. Mai 2004 E. 2.3). Aussagen der beschuldigten Person dürfen im parallelen Strafverfahren nur dann als Beweis verwertet werden, wenn sie sowohl im Einklang mit den anwendbaren Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens als auch unter Berücksichtigung der im Strafprozess geltenden Standards erfolgten (Viktor Lieber, in: Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO], Donatsch/Hansjakob/Lieber [Hrsg.], 2. Aufl. 2014, N. 57 zu Art. 113 StPO).

3.3. In Bezug auf die vergangenen Straftaten (für eine Übersicht vgl. Urteil 2C 57/2010 vom 4. Dezember 2010 E. 5.1), welche rechtskräftig beurteilt worden sind, ist die Rüge des Beschwerdeführers ohnehin gegenstandslos. In abgeschlossenen Verfahren kann er sich zweifellos nicht mehr selber belasten. Aber auch das Verschweigen des hängigen Strafverfahrens vor dem Bezirksgericht Hinwil ist nicht durch das Aussageverweigerungsrecht des Beschwerdeführers gerechtfertigt. Es ist nicht ersichtlich, wie der Beschwerdeführer mit dem Hinweis auf das hängige Strafverfahren sich der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung aussetzt. Erst wenn eine konkrete Aussage von ihm im Verwaltungsverfahren im parallelen Strafverfahren verwertet werden könnte, wäre ihm die Anrufung des Aussageverweigerungsrechts möglich (Gilles Benedick, Das Aussagedilemma in parallelen Verfahren, AJP 2011, S. 179). Die blosse Meldung des hängigen Strafverfahrens erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

3.4. Für das ebenfalls freiwillige Einbürgerungsverfahren hat das Bundesgericht entschieden, dass es für einen Gesuchsteller grundsätzlich zumutbar und verhältnismässig ist, dass er über alle wesentlichen Umstände Auskunft zu erteilen hat, selbst wenn sich dies auf strafbares Verhalten bezieht (BGE 140 II 65 E. 3.4.2 S. 70 f.). Für das vorliegende Verfahren muss dasselbe gelten. Dem Beschwerdeführer steht es frei, die Meldung über das hängige Strafverfahren zu vermeiden, indem er auf die Berufsausübungsbewilligung verzichtet, auch wenn dies für ihn negative finanzielle Konsequenzen haben kann. Müsste der Beschwerdeführer die Bewilligungsbehörde tatsächlich nicht über hängige Strafverfahren informieren, könnte diese die Bewilligungsvoraussetzungen zur Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege in einem zentralen Punkt nur noch mit grösster Mühe überprüfen und die Wahrung der öffentlichen Gesundheit wäre ernsthaft gefährdet.

3.5. Der Beschwerdeführer kann in der vorliegenden Konstellation aus dem Aussageverweigerungsrecht nichts zu seinen Gunsten ableiten.

4.

Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin eine Vertrauensgrundlage darstelle. Er habe ein berechtigtes Vertrauen, dass er seine Praxis weiterführen könne; die sofortige Schliessung verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV. Private dürfen sich aufgrund des Vertrauensschutzes auf behördliche Handlungen verlassen, die berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen wecken, selbst

wenn diese Handlungen unrichtig waren oder gar nicht hätten getätigt werden dürfen. Das berechtigte Vertrauen fehlt, wenn der betroffene Bürger von der Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage wusste oder bei pflichtgemässer Sorgfalt hätte wissen müssen (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 3 und 11). Vorliegend verschwieg der Beschwerdeführer bewusst wichtige Informationen zur Abklärung des Sachverhalts und hat dadurch selber zur Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage beigetragen. Er kann sich deshalb nicht auf ein berechtigtes Vertrauen in die behördliche Handlung berufen; der Grundsatz von Treu und Glauben ist nicht verletzt.

5.

Der Beschwerdeführer bemängelt den Entscheid der Vorinstanz als willkürlich im Sinne von Art. 9 BV. Die Bewilligung alleine aufgrund fehlender Mitwirkung zu entziehen, laufe in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider. Seine Vertrauenswürdigkeit sei in Bezug zu den Patienten nicht beeinträchtigt.

5.1. Die Bewilligung für die selbständige Ausübung anderer Berufe der Gesundheitspflege wird erteilt, wenn der Gesuchsteller die fachlichen Voaussetzungen erfüllt, vertrauenswürdig ist und psychisch sowie physisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet (Art. 46 Abs. 1 GesG/SG). Der Wortlaut der Bestimmung stimmt mit Art. 36 Abs. 1 MedBG überein und auch Art. 46 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 44 GesG/SG verweist für die Erteilung, Einschränkung und Entzug der Bewilligung auf das MedBG. Somit lässt sich zur Auslegung von Art. 46 Abs. 1 GesG/SG die Rechtsprechung zum MedBG hinzuziehen. Wie bereits erwähnt (E. 2.2), erfolgt dadurch trotzdem keine Anwendung von Bundesrecht.

5.2. Die Bewilligung wird entzogen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, auf Grund derer sie hätte verweigert werden müssen (Art. 38 MedBG). An die Vertrauenswürdigkeit der Berufsperson im Sinn von Art. 36 Abs.1 lit. b MedBG sind nach der Rechtsprechung hohe Anforderungen zu stellen. Die Vertrauenswürdigkeit muss sowohl im Verhältnis des Bewilligungsinhabers zu den Patienten als auch zu den Behörden erfüllt sein. Im Zusammenhang mit Medizinalberufen ist in erster Linie erforderlich, dass die Vertrauenswürdigkeit im Verhältnis zu den Gesundheitsbehörden bejaht werden kann. Dagegen sind Probleme mit anderen Behörden wie etwa Steuerämtern - vorbehältlich strafbaren Verhaltens - für die Vertrauenswürdigkeit hier von geringerer Tragweite (Urteil 2C 853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 5.5 mit Hinweisen). Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist der Vorinstanz nicht vorzuwerfen, sie habe dessen Vertrauenswürdigkeit gegenüber den Patienten nicht berücksichtigt. Für das Fehlen der Vertrauenswürdigkeit reicht es bereits aus, wenn sie gegenüber den Gesundheitsbehörden nicht mehr gegeben ist. Eine Prüfung der Vertrauenswürdigkeit gegenüber den Patienten wäre unter diesen Umständen
gar nicht mehr notwendig. Dennoch beurteilte die Vorinstanz die Vertrauenswürdigkeit auch unter diesem Aspekt und verneinte sie aufgrund der zahlreichen Verstösse des Beschwerdeführers gegen die Gesundheitsgesetzgebung. Der Beschwerdeführer hat die Behörden zudem in Bezug auf seine beruflichen Tätigkeiten in anderen Kantonen bewusst getäuscht und ein hängiges Strafverfahren sowie verschiedene Verfehlungen in Zusammenhang mit seiner Berufsausübung verschwiegen. Die mangelnde Kooperation mit den Behörden ist somit bloss einer unter mehreren Gründen für den Entzug der Bewilligung. Insgesamt erscheint es nicht als haltlos, wenn die Vorinstanz dem Beschwerdeführer fehlende Vertrauenswürdigkeit attestiert.

6.

Der Beschwerdeführer beanstandet ein unverhältnismässiges Vorgehen der Vorinstanz. Es werde einem erfolgreich praktizierenden Therapeuten, von dem nie eine akute Gefährdung der öffentlichen Gesundheit ausging, die Berufsausübung verweigert, ohne dass vorher eine mildere Massnahme verfügt oder geprüft worden sei. Wie bereits erwähnt, kann das Verhältnismässigkeitsprinzip mangels einer gerügten Grundrechtseinschränkung vorliegend nur auf Willkür hin überprüft werden (E. 2.3). Es gebietet, dass eine staatliche Handlung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sowie für die betroffene Person zumutbar ist. Der Zweck des Bewilligungsentzugs besteht hauptsächlich im Schutz der Patienten, mittelbar aber auch im Schutz des Gesundheitssystems, weil die Qualität der Leistungserbringer u.a. die Effizienz des Systems sicherstellt (Urteil 2C 879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 7).

6.1. Der Beschwerdeführer zieht die Eignung des Bewilligungsentzugs zur Erreichung des angestrebten Ziels in Zweifel. Eine umgehende Praxisschliessung würde die Gesundheit vieler Patienten schwer gefährden, weil die Schulmedizin in diesen komplexen Fällen meist keine Lösungen mehr zu bieten habe. Den Patienten steht es allerdings frei, einen anderen Therapeuten zur Behandlung ihrer gesundheitlichen Beschwerden zu konsultieren. Wichtiger ist aber, wie der Beschwerdeführer gleich selber erwähnt, dass der Bewilligungsentzug dazu beiträgt, eine abstrakte Patientengefährdung zu verhindern. Die Massnahme schützt die Patienten zweifellos vor weiteren Verfehlungen des Beschwerdeführers und sichert dadurch die Glaubwürdigkeit des Gesundheitssystems. Die Eignung kann ihr nicht abgesprochen werden.

6.2. Was die Erforderlichkeit der Massnahme betrifft, hat der Gesetzgeber diese Frage vorab entschieden: Anders als im Bereich der Disziplinarmassnahmen, in dem ein Verbot der selbstständigen 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 (definitiven) Bewilligungsentzug vor. Die Vertrauenswürdigkeit kennt keine Abstufungen. Sie ist entweder gegeben oder sie fehlt bzw. ist abhanden gekommen. Die Pflicht zur Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips beschränkt sich im Rahmen von Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG darauf, die Vertrauenswürdigkeit (bzw. die Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung) nicht leichtfertig zu verneinen (Urteil 2C 879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 7.2.2 mit Hinweisen). Ist die Vertrauenswürdigkeit nicht (mehr) vorhanden, besteht in der Folge für die Anordnung einer Auflage als mildere Massnahme im Vergleich zum Bewilligungsentzug kein Raum mehr. Auch aus Art. 37 MedBG ergibt sich nichts anderes. Diese Bestimmung wurde nicht für Verhältnismässigkeitszwecke eingeführt; eine darauf
gestützte, eingeschränkte oder unter Auflagen erteilte Bewilligung setzt ebenfalls voraus, dass die Bewilligungsvoraussetzungen (einschliesslich der Vertrauenswürdigkeit) erfüllt sind (Urteil 2C 879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 7.2.2). Es ist nicht willkürlich, wenn das MedBG bei der Anwendung als kantonales Recht analog gehandhabt wird wie als Bundesrecht.

6.3.

6.3.1. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass der Bewilligungsentzug für ihn unzumutbar sei. Seine privaten Interessen an der Weiterführung würden die öffentlichen Interessen an der Schliessung der Praxis bei weitem überwiegen. Der Bewilligungsentzug hätte aufgrund seines Alters (57 Jahre) sowie des Reputations- und Glaubwürdigkeitsverlusts die Vernichtung seiner wirtschaftlichen Existenz zur Folge. Zudem habe er sein ganzes Erspartes in den Praxisaufbau investiert und sei bei einer Schliessung nicht in der Lage, seinen Angestellten die Löhne weiterzubezahlen. Demgegenüber sei das öffentliche Interesse an der zukünftigen Verhinderung der Patientengefährdung als gering einzustufen, weil er bisher keine Patienten schwer gefährdet habe. Er habe bis heute rund 3'000 Patienten behandelt, viele Heilungserfolge erzielen können und seine letzte Verfehlung liege mittlerweile über 3½ Jahre zurück.

6.3.2. Die Vorinstanz erachtet den Bewilligungsentzug hingegen als tragbar. Der Beschwerdeführer habe bewiesen, dass er sich weder mit Rügen oder Verwarnungen der Aufsichtsbehörde, noch mit strafrechtlichen Verurteilungen zu einem rechtskonformen und kooperativen Verhalten gegenüber den Behörden bewegen lasse. Die wiederholten Verfehlungen des Beschwerdeführers seien gravierend, weshalb das öffentliche Interesse am Schutz der Patienten und an einem intakten Gesundheitswesen höher zu gewichten sind als das private Interesse des Beschwerdeführers, weiterhin als selbständig tätiger Therapeut praktizieren zu dürfen.

6.3.3. Das Bundesgericht hielt bereits im früheren Entscheid zur Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung des Beschwerdeführers im Kanton Zürich wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit fest, dass eine solche Massnahme unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden ist, solange dem Beschwerdeführer weiterhin eine Tätigkeit im bewilligungsfreien Bereich möglich ist. Zudem darf ihm sein Verhalten "nicht ewig" vorgeworfen werden, d.h. bei künftiger Bewährung kann er einen neuen Antrag stellen (Urteil 2C 57/2010 vom 4. Dezember 2010 E. 5.4). Seit diesem Entscheid hat sich der Beschwerdeführer eine strafrechtliche Verurteilung und verschiedene Verfehlungen im Umgang mit den kantonalen Behörden zu Schulden

kommen lassen und damit wenig Einsicht in sein früheres Fehlverhalten gezeigt. Eine erfolgreiche Bewährung liegt sicherlich nicht vor. Die Vorinstanz durfte deshalb den Schutz der öffentlichen Gesundheit auch im vorliegenden Sachverhalt höher als die privaten Interessen des Beschwerdeführers gewichten und hat dadurch nicht in krasser Weise gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstossen. Auch die Frist, die Praxis innerhalb von zehn Tagen zu schliessen, ist nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer hatte
während der Dauer des Verfahrens ausreichend Zeit, um die notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Der Entscheid der Vorinstanz ist zu bestätigen.

7.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschwerdeführer trägt die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Juni 2015

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Mösching