

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2015/79 vom 20. Dezember 2016**

Sg Verwaltungsgericht, 2016-12-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2015\\_79](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2015_79)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2015/79 du 20 décembre 2016

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2015/79 del 20 dicembre 2016

## **Regeste**

Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin. Art. 3 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 lit. a und Art. 46 des Gesundheitsgesetzes GesG; sGS 311.1. Art. 36 Abs. 1 Medizinalberufegesetz (SR 811.11; MedBG). Art. 51 f. der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege (VBG, sGS 312.1). Das Verwaltungsgericht bestätigte, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zu Recht die Vertrauenswürdigkeit (als gesetzliche Bewilligungsvoraussetzung) abgesprochen habe. Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit erweise sich die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung sich insgesamt als gerechtfertigt (Verwaltungsgericht, B 2015/79). Entscheid vom 20. Dezember 2016

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann ist der Beschwerdeführer zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter entsprechen die Beschwerdeeingaben vom 11. und 13. Mai 2015 (act. G 1 und 5) und ihre Ergänzung vom 13. August 2015 (act. G 10) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Auf Ziff. 2 des Rechtsbegehrens ist insoweit nicht einzutreten, als die dort angeführten Bewilligungsgegenstände nicht Teil des Bewilligungsgesuchs (act. G 13/9) gebildet hatten.

### **E. 2.1**

Das GesG unterscheidet zwischen medizinischen Berufen nach Medizinalberufegesetz (SR 811.11; MedBG) und anderen Berufen der Gesundheitspflege im Sinne dieses Gesetzes, die im Interesse der öffentlichen Gesundheit der Kontrolle bedürfen und die von der Regierung durch Verordnung bezeichnet werden (Art. 41 und 42 des Gesundheitsgesetzes, GesG; sGS 311.1). Die selbständige Abklärung und Behandlung von Krankheiten und Verletzungen und von anderen körperlichen und seelischen Gesundheitsstörungen bedarf einer Bewilligung des Gesundheitsdepartements (Art. 3 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 lit. a GesG). Die Bewilligung für die selbständige Ausübung anderer Berufe der Gesundheitspflege wird nach Art. 46 Abs. 1 GesG erteilt, wenn der Gesuchsteller die fachlichen Voraussetzungen zur Ausübung seines Berufs erfüllt (lit. a), vertrauenswürdig ist sowie insbesondere physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bietet (lit. b). Die Regierung regelt durch Verordnung Tätigkeitsbereiche, fachliche

Voraussetzungen und Berufspflichten für die einzelnen (anderen) Berufe. Sie kann Regelungen von Behörden und privaten Fachorganisationen allgemeinverbindlich erklären (Art. 46 Abs. 2 GesG). Erteilung, Einschränkung und Entzug der Bewilligung sowie Berufspflichten und Disziplinar massnahmen richten sich im Übrigen nach den Bestimmungen dieses Erlasses über die selbständige Ausübung der medizinischen Berufe (Art. 46 Abs. 3 GesG). Die selbständige Ausübung der medizinischen Berufe richtet sich ihrerseits nach der Bundesgesetzgebung über die Medizinalberufe (Art. 44 Abs. 1 GesG). Die persönlichen Voraussetzungen nach Art. 46 Abs. 1 GesG entsprechen denjenigen von Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG. Damit wird auch für die Ausübung der nichtuniversitären medizinischen Berufe an die Vorschriften des MedBG (insbesondere Art. 37 f., 40 f. und 43 MedBG) angeknüpft (vgl. ABI 2009, 485 f.).

## **E. 2.2**

Die Bewilligung zur Ausübung des Berufs als Therapeutin oder Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin setzt nach Art. 51 Abs. 1 der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege (VBG, sGS 312.1) als Fähigkeitsnachweis voraus: Die bestandene eidgenössische höhere Fachprüfung im Berufsfeld der Alternativmedizin (lit. a), die bestandene Prüfung der Schulprüfungs- und Anerkennungskommission der Naturärztevereinigung der Schweiz (lit. b), die bestandene Prüfung bei der Schweizerischen Berufsorganisation für Traditionelle Chinesische Medizin (lit. c), die bestandene Prüfung beim Verein schweizer homöopathie prüfung (lit. d), die Registrierung beim Erfahrungsmedizinischen Register (EMR; lit. e). Die Vollzugsbehörde kann weitere Qualitätslabel oder Prüfungen von gesamtschweizerisch tätigen Institutionen oder Verbänden anerkennen (Art. 51 Abs. 2 VBG). Therapeutinnen und Therapeuten der Komplementär- und Alternativmedizin wenden gemäss Art. 52 VBG die Therapiemethode oder die Methodengruppe an, über deren Registrierung oder bestandene Prüfung sie sich bei der Erteilung der Bewilligung ausgewiesen haben. 3.1. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach während der Dauer des Verwaltungsverfahrens vor der Vorinstanz eine aufschiebend bedingte „provisorische Berufsausübungsbewilligung“ vorgelegen habe (act. G 10 S. 15), trifft nicht zu. Insbesondere lässt sich aus dem Verzicht auf verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen (aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen während des noch laufenden Verfahrens) nicht auf eine „provisorische Bewilligung“ schliessen, zumal mit der angefochtenen Verfügung eine Verweigerung der Bewilligung erfolgt war. In gleicher Weise hat auch die aufschiebende Wirkung der Beschwerde (Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 VBP) nicht zur Folge, dass eine verweigerte Bewilligung während der Dauer des Rechtsmittelverfahrens als erteilt gilt (vgl. Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 23. Juni 2015; act. G 9). 3.2. (...). Soweit es sich beim Leistungsangebot des Beschwerdeführers um Komplementär- und Alternativmedizin handelt, basiert es auf einer bewilligungspflichtigen therapeutischen Tätigkeit nach Art. 46 Abs. 2 GesG in Verbindung mit Art. 3 lit. m und Art. 51 ff. VBG. Dem Angebot der Physiotherapie liegt die ebenfalls bewilligungspflichtige Tätigkeit des Physiotherapeuten zugrunde (Art. 46 Abs. 2 GesG in Verbindung mit Art. 3 lit. c und Art. 22 ff. VBG). Der Beschwerdeführer hatte sowohl im Jahr 2012 (act. G 13/9) als auch am 30. September 2014 die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin für die Methoden klassische Massage, manuelle Lymphdrainage und Fussreflexzonen-Massage beantragt (vgl. act. G 13/46). Ein Gesuch um Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Physiotherapeut stellte er nach Lage der Akten nicht und reichte auch keine entsprechenden Nachweise ein. In diesem Verfahren nennt er als

Behandlungsmethoden vorderhand die klassische Massage, die komplexe physikalische Entstauungstherapie und die Fussreflexzonen-Massage (act. G 1 S. 2). 3.3. Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz aus, der Beschwerdeführer habe für die drei Methoden klassische Massage, Fussreflexzonen-Massage und manuelle Lymphdrainage Nachweise des EMR und der ASCA eingereicht. Für die übrigen Methoden, welche er auf seiner Homepage anbiete, habe er Fortbildungsnachweise des ZVMN eingereicht. Er erfülle die fachlichen Voraussetzungen zur Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin für die drei Methoden klassische Massage, Fussreflexzonenmassage und manuelle Lymphdrainage. Für die übrigen Methoden (insbesondere Rhythmische Massage, Massage nach Marnitz, und Dorn-Breuss-Massage) habe er keine Fähigkeitsausweise im Sinn von Art. 51 VBG eingereicht und erfülle daher die fachlichen Voraussetzungen in Bezug auf diese Methoden nicht (act. G 2). 3.4. Der Beschwerdeführer legt dar, es sei trotz seines Wunsches nie zu einer persönlichen Aussprache mit der Vorinstanz gekommen. Die Vorinstanz habe die von ihm eingereichten Unterlagen des EMR nicht oder zu spät angeschaut und falsche Schlussfolgerungen daraus gezogen (act. G 1). Aus- und Weiterbildungen habe er sowohl für die Behandlungsmethoden klassische Massage, komplexe physikalische Entstauungstherapie und Fussreflexzonen-Massage als auch für die rhythmische Massage, Massage nach Marnitz, Massage nach Breuss und Dorn sowie Spangentechnik absolviert. Er sei seit Jahren Mitglied des Zentralverbands medizinischer Naturheilkunde (ZVMN), der Schweizerischen Stiftung für Komplementärmedizin (ASCA) und der Stiftung für Naturheilkunde und Erfahrungsmedizin (SNE). Diesbezüglich verweise er auf die von ihm eingereichten Unterlagen (act. G 13/46.1). Ihm sei eine umfassende Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin in bezug auf die Methoden klassische Massage, Fussreflexzonen-Massage, manuelle Lymphdrainage, Rhythmische Massage, Massage nach Marnitz und Dorn-Breuss-Massage zu erteilen. Die Nichtanerkennung der ZVMN-Fortbildungsnachweise sei ohne Begründung geblieben. Die Verfügungsbegründung erweise sich in diesem Punkt als mangelhaft (act. G 10, G 20 und 22). 3.5. 3.5.1. Zum Einwand des Beschwerdeführers, es sei trotz seines Wunsches nie zu einer persönlichen Aussprache mit der Vorinstanz gekommen (act. G 1 S. 1), ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ihm diese Möglichkeit mit Schreiben vom 17. Januar 2014 eingeräumt (act. G 13/22 S. 3) und der Beschwerdeführer selbst in der Folge auch die Vereinbarung eines Termins in Aussicht gestellt hatte (act. G 13/23 S. 2 oben). Zu einer solchen Terminvereinbarung kam es jedoch hierauf offenbar nicht, ohne dass dies der Vorinstanz angelastet werden könnte. 3.5.2. Der Beschwerdeführer beanstandet im Weiteren die angefochtene Verfügung mit Bezug auf die Nichtanerkennung der ZVMN-Fortbildungsnachweise als nicht zureichend begründet (act. G 10 S. 8; act. G 22). 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 Entscheidungsfindung 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). Das vom Beschwerdeführer eingereichte EMR-Qualitätslabel vom 20. Februar 2015 umfasst die klassische Massage, die manuelle Lymphdrainage und die Fussreflexzonen-Massage (act. G 16). Im Schreiben vom 16. Oktober 2015 bestätigte das EMR, dass die vom Beschwerdeführer eingereichten zahlreichen Fort- und Weiterbildungsbestätigungen des Zentralverbands der Masseure und Naturmedizinischen Therapeuten (ZVMN) durchwegs positiv beurteilt und dementsprechend die Fort- und Weiterbildungsstunden angerechnet worden seien. Auf dieser Grundlage sei auch sein EMR-Qualitätslabel für Fussreflexzonen-Massage, klassische Massage und Lymphdrainage erneuert worden. Die im Kanton St. Gallen als (möglichen) Fähigkeitsausweis vorausgesetzte Registrierung beim EMR sei beim Beschwerdeführer gegeben (act. G 24 Beilage). Die Erfüllung der fachlichen Voraussetzungen zur Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin in Bezug auf die drei Methoden klassische Massagen, Fussreflexzonen-Massage und manuelle Lymphdrainage werden auch von Seiten der Vorinstanz anerkannt (act. G 2 S. 6 E. 5.4), nicht jedoch in Bezug auf die Methoden Rhythmische Massage, Massage nach Marnitz, und Dorn-Breuss-Massage (vgl. vorangehende E. 3.3). Hinsichtlich des Vorbringens des Beschwerdeführers, dass Fortbildungsnachweise des ZVMN für die übrigen Methoden (rhythmische Massage, Massage nach Marnitz und Dorn-Breuss-Massage) gestützt auf Art. 52 Abs. 2 (richtig wohl: Art. 51 Abs. 2) VBG zu Unrecht nicht anerkannt worden seien (act. G 10 S. 8, G 20 und G 22), hält die Vorinstanz in der Vernehmlassung fest, dass Art. 51 Abs. 2 VBG als Kann-Vorschrift ausgestaltet sei und der rechtsanwendenden Behörde bewusst einen Ermessensspielraum einräume (act. G 13 S. 1). Soweit Qualitätslabel oder Prüfungen von gesamtschweizerisch tätigen Institutionen oder Verbänden von der Vorinstanz anerkannt werden können (Art. 51 Abs. 2 VBG), so hat sie - im Rahmen der Ausübung des ihr vom Gesetz zugestandenen Ermessens - grundsätzlich darzutun, aus welchem Grund sie eingereichte Nachweise nicht als zureichend erachtet. Der blosser Hinweis, dass eine Kann-Vorschrift vorliege, genügt als Begründung nicht. Dies insbesondere dann nicht, wenn und soweit die vom Beschwerdeführer erbrachten Leistungen auch von den Krankenkassen übernommen werden (vgl. act. G 10 S. 4). Andererseits bezog sich das Bewilligungsgesuch des Beschwerdeführers (act. G 13/9) jedoch ausschliesslich auf die drei auch von der Vorinstanz fachlich anerkannten Methoden (vorstehende E. 1) und der Prüfungsumfang dieses Verfahrens ist dementsprechend auf diese Methoden beschränkt. Weitere Ausführungen hierzu erübrigen sich somit.

#### **E. 4.1**

Während die fachlichen, physischen und psychischen Voraussetzungen klar sind, ist der Begriff der Vertrauenswürdigkeit im Sinn von Art. 46 Abs. 1 lit. b GesG und Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG 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 (VerwGE B 2014/97 vom 21. Oktober 2014, E. 2.2 mit Hinweis auf BGer 2C\_879/2013 und 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014). Die Vertrauenswürdigkeit kann nach der Rechtsprechung durch wiederholtes Widersetzen gegen Anordnungen, falsche Angaben oder Vertuschen unrechtmässigen Handelns schwer beeinträchtigt werden (BGer 2C\_848/2009 vom 11. Mai 2010, E. 2 und 3.4). Sodann kann die bewilligungslose Aufnahme einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit „schwerste Bedenken hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit“ wecken (VerwGE B 2012/77 vom 24. Januar 2013, E. 3.3.2 mit Hinweis auf BGer 2P.159/2003 vom 29. September 2003, E. 4.3.2.1; vgl. auch 2P.310/2004 vom 18. Mai 2005 E. 4.4).

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid unter anderem fest, insbesondere die gemäss Gesuchsformular seit 1999 ohne Berufsausübungsbewilligung ausgeübte Tätigkeit im Bereich der Komplementär- und Alternativmedizin, die Auskündigung als Physiotherapeut ohne die hierfür erforderliche Ausbildung und Berufsausübungsbewilligung, die problematische Kommunikation mit der Vorinstanz und die unerlaubten Ankündigungen im Internet vermöchten die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers zu erschüttern. Der Beschwerdeführer habe sich von Beginn weg in keiner Weise einsichtig gezeigt, dass für seine Tätigkeit eine Bewilligung notwendig sei. Sein Einwand, dass es nie zu fachlichen Beschwerden gekommen sei, ändere nichts an seiner Uneinsichtigkeit in Bezug auf die geltenden Gesetze. Im Rahmen des Verfahrens habe der Beschwerdeführer wiederholt die gesetzten Fristen nicht eingehalten, eingeschriebene Post nicht abgeholt und angeforderte Unterlagen gar nicht, nur unvollständig oder nach mehrmaligem Nachfordern eingereicht. Sodann habe er gegenüber der Vorinstanz zahlreiche Aussagen gemacht, welche geeignet seien, die Vertrauenswürdigkeit im Verhältnis Therapeut/GD zu beeinträchtigen. Bei der Überprüfung der Homepage und der Telefonbucheinträge des Beschwerdeführers sei zudem festgestellt worden, dass zumindest bis 21. April 2015 trotz mehrmaliger Beanstandung und der Aufforderung, die beanstandeten Auskündigungen umgehend anzupassen, keine der beanstandeten Auskündigungen entfernt bzw. angepasst worden seien. Es wiege schwer, dass der Beschwerdeführer sich nicht um die Anweisungen der Vorinstanz als zuständige Aufsichtsbehörde zu kümmern scheine. Da dem Beschwerdeführer die Vertrauenswürdigkeit abgesprochen werden müsse, sei das Gesuch um Erteilung der Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin abzuweisen (act. G 2 S. 7-16).

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer hält fest, er bekomme viel Vertrauen im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit. Die willkürliche Behauptung der Vertrauensunwürdigkeit sei eine Diskriminierung seiner Person. Mit Blick auf die von ihm geleistete Arbeit im Dienst der Gesundheit empfinde er den angefochtenen Entscheid als skandalös. Seine Praxis sei mit

Herzblut entstanden, und die Beendigung seiner geschätzten Arbeit wäre ein Verlust für seine Patienten (act. G 1). Während der ganzen Berufspraxis sei es noch nie zu irgendwelchen Beanstandungen von Seiten der Patienten, der zuweisenden Ärzte, der Fachverbände oder der Krankenkassen gekommen. Patienten hätten sich vielmehr positiv geäußert (act. 11 Beilagen 4-9; act. G 13/32.1). Es sei der auf Missgunst gründenden Anzeige einer Konkurrentin zuzuschreiben, dass es überhaupt zu einem aufsichtsrechtlichen Verfahren gekommen sei. Dem Beschwerdeführer sei die längste Zeit gar nicht bewusst gewesen, dass er über eine formelle kantonale Berufsausübungsbewilligung hätte verfügen müssen. Er sei der irrigen Auffassung gewesen, dass die von ihm erworbenen Fähigkeitsausweise der Berufsverbände genügen würden. Die Berufsausübungsbewilligung sei offensichtlich ausschliesslich aufgrund der „problematischen Kommunikation mit dem GD“ verweigert worden. Die Vorinstanz habe, wie es scheine, am Ende schlicht die Geduld bzw. die Nerven verloren. Dies sei aus der angefochtenen Verfügung (act. G 2 S. 9-14 E. 6.4 bis 6.6.4) unschwer erkennbar. Die teils unsachlichen und deplatzierten Äusserungen des Beschwerdeführers seien vor dem Hintergrund der von ihm als ungerecht bzw. unangemessen empfundenen strafrechtlichen Verurteilung zu sehen. Durch diese habe er sich in seiner beruflichen und persönlichen Ehre verletzt gefühlt. Der wiederholte Wechsel der juristischen Sachbearbeiterinnen habe möglicherweise dazu geführt, dass der Verfahrensführung der Vorinstanz etwas der „Zug“ gefehlt habe. Das Schreiben des Rechtsdienstes vom 7. August 2014 bzw. dessen Inhalt sei für den Beschwerdeführer einigermassen überraschend gekommen, nachdem mit einer Bewilligung gerechnet worden sei. Nach der Stellungnahme vom 30. September 2014 habe die Vorinstanz dann annähernd sieben Monate benötigt, um die vorliegend angefochtene Verfügung zu erlassen. Obwohl die Voraussetzungen für die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung (zumindest für drei Bereiche) gegeben gewesen seien, habe man kurz vor dem Ziel noch die Taktik umgestellt und sich auf eine fehlende Vertrauenswürdigkeit berufen. Auch das Verhalten der Vorinstanz sei somit als teilweise widersprüchlich und nicht in jeder Hinsicht vertrauenserweckend einzustufen (act. G 10).

#### **E. 4.4.1**

Unbestritten blieb vorliegend, dass der Beschwerdeführer zu keinem Zeitpunkt Anlass zu Beschwerden in fachlicher Hinsicht, sei es von Kundenseite oder von Seiten der Krankenversicherer, gegeben hat. Die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers im Kontakt mit Kunden, zuweisenden Ärzten und Leistungsträgern ist auch nicht durch andere Gegebenheiten in Zweifel zu ziehen. Von daher unterscheidet sich der konkrete Sachverhalt von den Gegebenheiten, welche in den von der Vorinstanz zitierten Gerichtsentscheiden (vgl. VerwGE B 2011/254 vom 29. August 2012, VerwGE B 2012/77 vom 24. Januar 2013, VerwGE B 2014/97 vom 21. Oktober 2014 [www.gerichte.sg.ch]; BGer 2P.231/2006 vom 10. Januar 2007, BGer 2C\_68/2009 vom 14. Juli 2009, BGer 2C\_848/2009 vom 11. Mai 2010) zu beurteilen waren, teilweise ganz erheblich. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz (act. G 2 S. 9) lässt sich sodann aus den Schreiben des Beschwerdeführers vom 1. Oktober 2012 und 4. Juni 2013 (act. G 13/9 und G 13/11) noch nicht eine fehlende Einsicht bezüglich Notwendigkeit der Berufsausübungsbewilligung ableiten. Vielmehr versuchte der Beschwerdeführer dort, sein Verhalten zu begründen. Wenn er in den Schreiben vom 5. Dezember 2013 und 7. Januar 2014 (act. G 13/18 f.) die Fundiertheit seiner Ausbildung und die Krankenkassenanerkennung als inhaltlich ausschlaggebend erachtete und der Bewilligungserteilung eine eher formelle Bedeutung zumass, so zeigt sich auch hierin nicht gleichzeitig eine gänzlich fehlende Einsicht in die Notwendigkeit eines

Bewilligungsverfahrens. Wenn er demgegenüber gemäss Strafbefehl vom 13. November 2013 in der Einvernahme jede Schuld von sich wies und dem Gesundheitsgesetz offenbar jede Bedeutung absprach bzw. dieses als lächerlich bezeichnete (act. G 13/15 Ziff. 9), so wurde im Strafverfahren eine Wahrnehmung der konkreten Gegebenheiten aus seiner rein subjektiven Perspektive deutlich, welche wesentliche rechtliche (Bewilligungs-)Aspekte - zu seinem eigenen Schaden - ausklammert. Letzterer Umstand dürfte, neben Kommunikationshindernissen (vgl. Schreiben vom 14. Februar und 29. März 2014, act. G 13/15 und G 13/32), auch zu der verhältnismässig hohen strafrechtlichen Busse geführt haben. Diese Ausklammerung von wesentlichen rechtlichen Aspekten spricht nicht für eine vertrauenswürdige (sachliche) Handhabung der letztgenannten Gegebenheiten durch den Beschwerdeführer. Mit Blick auf das gesetzliche Bewilligungserfordernis erscheint auch die Reaktion des Beschwerdeführers auf die Schreiben der Vorinstanz vom 5. und 19. Dezember 2013 (act. G 13/16 f.) unangemessen. So lassen sich die in den Schreiben vom 5. Dezember 2013 und 7. Januar 2014 vorgetragenen Vorwürfe zuhanden der Sachbearbeiterin der Vorinstanz allenfalls zum Teil mit einer emotionalen Fokussierung des Beschwerdeführers auf seine Tätigkeit und die vorgängige strafrechtliche Verurteilung erklären. Inhaltlich und von der Wortwahl her erweisen sie sich jedoch weder als angebracht noch als sachbezogen (act. G 13/18 f.). Aus der Tatsache des Vorliegens unterschiedlicher kantonaler Regelungen hinsichtlich der Bewilligungsnotwendigkeit (act. G 10 S. 16) kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten, zumal er im Verlauf des Verwaltungsverfahrens mehrmals auf die geltenden Regelungen hingewiesen worden war. Er konnte sich sodann jedenfalls seit Anfang 2012 (vgl. Schreiben vom 16. Februar 2012, act. G 13/2) nicht mehr auf seine (irrig) Auffassung des (bewilligungslosen) Genügens der von ihm erworbenen Fähigkeitsausweise der Berufsverbände berufen, auch wenn er zuvor offenbar nicht von einer Bewilligungsnotwendigkeit ausgegangen war und dementsprechend ohne Bedenken bestätigt hatte, „nicht beim Kanton angemeldet“ zu sein (vgl. act. G 13/11 S. 2). Mit Schreiben vom 7. August 2014 war ihm sodann die Nichterteilung der Bewilligung in Aussicht gestellt worden. Von einer überraschenden Änderung der Taktik (act. G 10 S. 14 f.) kann in diesem Zusammenhang insofern nicht gesprochen werden, als bereits im September 2012 für den Fall der Nichteinreichung von Unterlagen die Einleitung eines Strafverfahrens angedroht worden war (vgl. act. G 13/7). Aus der Duldung der Weiterführung der Praxis während der ganzen Verfahrensdauer (act. G 10 S. 15) kann der Beschwerdeführer somit nichts zu seinen Gunsten ableiten (vgl. dazu auch vorstehende E. 3.1). Zur Einleitung des Strafverfahrens am 9. September 2013 durch die Vorinstanz war es im Übrigen deshalb gekommen, weil der Beschwerdeführer zuvor erneut eine am 25. Juli 2013 angesetzte Frist (act. G 13/12) hatte verstreichen lassen.

#### **E. 4.4.2**

Mit Schreiben vom 25. Juli 2013 forderte die Vorinstanz den Beschwerdeführer erstmals auf, Auskündigungen auf seiner Homepage zu entfernen oder anzupassen. Insbesondere die Bezeichnung „Dipl. med. Therapeut“ sei aufgrund von Art. 13 VBG unzulässig. Sodann müsse die Aussage „Korrektur von Bewegungseinschränkungen der Wirbelsäule und der gesamten Statik (Osteopathie)“ umgehend entfernt werden, da es ihm auch nach einer allfälligen Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung als Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin aufgrund von Art. 53 lit. c VBG untersagt wäre, Manipulationen an der Wirbelsäule vorzunehmen. Im Weiteren sei er aufgrund der eingereichten Unterlagen berechtigt, die klassische Massage anzubieten, nicht jedoch die medizinische Massage. Die Aussage auf seiner Homepage, wonach die klassische medizinische Massage „als zentrale

Disziplin der Physiotherapie“ gelte, sei mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 VBG problematisch, da sie den Anschein erwecke, dass auch Physiotherapien angeboten würden (act. G 13/12). Diese Beanstandungen wiederholte die Vorinstanz in den Schreiben vom 5. und 19. Dezember 2013 mit gleichzeitiger (erneuter) Fristansetzung für die entsprechende Änderung der Homepage (act. G 13/16 f.). Auf das Schreiben des Beschwerdeführers vom 5. Dezember 2013 (act. G 13/18) teilte ihm die Vorinstanz am 17. Januar 2014 mit, dass an der Unzulässigkeit der Bezeichnung „Dipl. med. Therapeut“ aufgrund von Art. 13 VBG festzuhalten sei. Die Formulierung „klassische Massage als zentrale Disziplin der Physiotherapie“ könne er beibehalten. Jedoch dürfe er aufgrund der fehlenden Ausbildung weiterhin nicht physiotherapeutisch tätig sein. Im Weiteren sei der Hinweis auf die Osteopathie zu entfernen, da der Beruf des Osteopathen einer eigenen Bewilligung bedürfe (act. G 13/22). Im Schreiben vom 7. August 2014 hielt die Vorinstanz unter anderem fest, dass der Beschwerdeführer seit 2005 mit der Einzelunternehmung „Praxis X.Y. med. Massagen, Lymphdrainage, Physiotherapie“ im Handelsregister eingetragen sei. In den Telefonbucheinträgen und auf seiner Homepage bezeichne er sich nach wie vor als Dipl. med. Therapeut und kündige klassische medizinische Massagen und Physiotherapien aus, obwohl er bereits mehrfach angewiesen worden sei, diese Auskündigungen zu entfernen. Auf der Homepage biete er zudem Rhythmische Massage, Massage nach Marnitz, Massage nach Breuss und Dorn sowie Spangentechnik an, obschon er hierfür nicht ausgebildet sei (act. G 13/43). Auf das Schreiben des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers vom 12. August 2014 (act. G 13/44) bestätigte die Vorinstanz am 14. August 2014, dass die Begriffe dipl. med. Therapeut, klassische medizinische Massage, Physiotherapie, Rhythmische Massage, Massage nach Marnitz, Massage nach Breuss und Dorn, Spangentechnik und manuelle Therapie umgehend auf sämtlichen Auskündigungen (Homepage, Praxisschild, Telefonbuch usw.) zu entfernen seien (act. G 13/45). In der Stellungnahme vom 30. September 2014 hielt der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers unter Einreichung weiterer Unterlagen (ZVMN-Nachweise; act. G 13/46.1) fest, dass sein Mandant sich auf den Standpunkt stelle, in Bezug auf die Rhythmische Massage, Massage nach Marnitz, Massage nach Breuss und Dom sowie Spangentechnik adäquat ausgebildet zu sein (act. G 13/46). Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz mit Bezug auf den letztgenannten Punkt unter Hinweis auf die im Formular „Gesuch Berufsausübungsbewilligung Therapeut der Komplementär- und Alternativmedizin“ (Zustellung an den Beschwerdeführer am 29. Februar und 13. September 2012) aufgeführten Grundsätze von Art. 51 f. VBG aus, der Beschwerdeführer erbringe nur den Fähigkeitsausweis für die drei Methoden Fussreflexzonenmassage, klassische Massage und manuelle Lymphdrainage mit ASCA- und EMR-Registrierung. Therapeuten der Komplementär- und Alternativmedizin sei es gemäss Art. 53 Abs. 1 lit. c VBG grundsätzlich untersagt, Manipulationen an der Wirbelsäule vorzunehmen (act. G 2 S. 15). Die aktuelle Website des Beschwerdeführers enthält nach wie vor die streitigen Angaben. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers lässt sich aus der Stellungnahme der Vorinstanz vom 17. Januar 2014 (act. G 13/22) nicht ableiten, dass die Berufsbezeichnung „dipl. med. Therapeut“ weiterhin beibehalten werden könne. Vielmehr bezog sich das Zugeständnis der Vorinstanz im erwähnten Schreiben auf die Formulierung „klassische Massage als zentrale Disziplin der Physiotherapie“. Spätestens das Schreiben der Vorinstanz vom 14. August 2014 (act. G 13/45) schaffte mit Bezug auf die zulässigen Auskündigungen abschliessende Klarheit. Angesichts dieser Gegebenheiten hat als erstellt zu gelten, dass der Beschwerdeführer den mehrfachen Aufforderungen, seinen

Internet-Auftritt und die Telefonbucheinträge anzupassen, nicht Folge leistete. Zu Recht erachtete die Vorinstanz dies als einen weiteren Grund, dem Beschwerdeführer die Vertrauenswürdigkeit im erwähnten Sinn abzusprechen. Zu klären bleibt nachstehend die Verhältnismässigkeit der vollständigen Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung.

### **E. 5.1**

Die Vorinstanz erachtete in der angefochtenen Verfügung die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung als notwendig, geeignet und verhältnismässig, das öffentliche Interesse an einer gesetzeskonformen Berufsausübung und die Vertrauenswürdigkeit von Personen mit Berufen der Gesundheitspflege zu erreichen. Eine mildere Massnahme, insbesondere die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung unter Auflagen, stehe vorliegend nicht zur Diskussion, da eine Wiederherstellung der fehlenden Vertrauenswürdigkeit aufgrund der Uneinsichtigkeit des Beschwerdeführers mit Bezug auf gesundheitspolizeiliche Bestimmungen derzeit nicht absehbar sei. Die Massnahme stelle zwar einen Eingriff in die wirtschaftliche Existenz des Beschwerdeführers dar. Dieser sei jedoch als 67-Jähriger mit einem Pensum von 70 % tätig. Eine weitere Pensumreduktion bis zur vollständigen Praxisaufgabe sei nach seinen Angaben zu erwarten. Von daher wiege der Eingriff weniger schwer als bei einer jüngeren Person im aktiven Erwerbsalter (vgl. BGE 2C\_389/2012 vom 12. November 2012, E. 7.3). Das öffentliche Interesse an einer gesetzeskonformen Berufsausübung und eine uneingeschränkte Vertrauenswürdigkeit von Personen mit Berufen der Gesundheitspflege seien höher zu gewichten als das private Interesse des Beschwerdeführers an der Ausübung einer therapeutischen Tätigkeit (act. G 2 S. 16 f.).

### **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer macht geltend, der Entzug der Berufsausübungsbewilligung sei unverhältnismässig und verletze damit seine Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 2 BV. An die Vertrauenswürdigkeit dürften keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Aufgrund seines Alters komme für den Beschwerdeführer keine berufliche Neuausrichtung mehr in Frage. Eine vollständige Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung als Therapeut komme einem Berufsverbot gleich. Korrektes Verhalten gegenüber den Behörden sei sicherlich ein schützenswertes Gut, doch stehe diese Schutzfunktion nicht im Vordergrund. Es bestehe keine Notwendigkeit für eine massive Einschränkung des Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit, wie sie aus der kompletten Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung resultiere. Aufgrund der persönlichen Verhältnisse des Beschwerdeführers (keine berufliche Ausweichmöglichkeit aufgrund des fortgeschrittenen Alters) sei eine Verweigerung der Bewilligung auch nicht zumutbar. Der Beschwerdeführer arbeite lediglich noch teilzeitlich, und seine reduzierte Berufstätigkeit werde allein schon aufgrund seines Alters nicht mehr als vielleicht noch drei Jahre dauern. Es werde niemand zu Schaden kommen, und es werde auch der Aufsichtsbehörde kein „Zacken aus der Krone“ fallen, wenn er noch für eine gewisse Zeit für seine Patientinnen und Patienten da sein könne (act. G 10 S. 18-20).

### **E. 5.3.1**

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, Rz. 4 zu Art. 38 MedBG). - Was die Eignung der Bewilligungsverweigerung zur Erreichung des Regelungsziels betrifft, ist vorab zu beachten, dass diese Massnahme nicht direkt aus einer (abstrakten) Patientengefährdung und Verhinderung eines Schadens am Ansehen des Gesundheitssystems resultiert. Nachdem der Beschwerdeführer während Jahren ohne Bewilligung - und demnach ohne Kenntnis der Aufsichtsbehörden und darum ohne deren Kontrolle - seine therapeutische Tätigkeit ausübte, war für die Vorinstanz der Mangel an Vertrauenswürdigkeit ausschlaggebend, wie er sich aus dem Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber der Vorinstanz ergibt (vgl. vorstehende E. 4.4). Tatsächlich zeigt der Beschwerdeführer ein erhebliches Mass an Geringschätzung für gesetzliche Vorschriften und öffentlich-rechtliche Verpflichtungen, durch welches seine berufliche Eignung nachhaltig in Frage gestellt wird. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, welche mildere Massnahme als die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung der Vorinstanz zur Verfügung stünde. Insbesondere steht ein zeitlich beschränktes Berufsverbot nicht zur Diskussion, da beim Beschwerdeführer mit der fehlenden Vertrauenswürdigkeit im Kontakt mit der Vorinstanz eine Grundvoraussetzung für die Berufsausübung nicht gegeben ist und eine allfällige Wiederherstellung dieser Vertrauenswürdigkeit angesichts der dargelegten Umstände (vorstehende E. 4.4.1 und 4.4.2) nicht absehbar ist (vgl. BGer 2P.309/2005 vom 17. Mai 2006, E. 3.3.1). 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 die Bewilligungsverweigerung vor (BGer 2C\_853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 9.1 mit Hinweisen). Nachdem es konkret auch nicht um einen Entzug einer einmal erteilten Bewilligung geht, sondern um eine Bewilligungsverweigerung, hatte die Vorinstanz nicht die Möglichkeit, eine mildere Massnahme als die Bewilligungsverweigerung zu verfügen.

### **E. 5.3.2**

Die Bewilligungsverweigerung ist auch zumutbar, denn das öffentliche Interesse an einer vertrauenswürdigen Berufsausübung (Verhalten im Kontakt mit der Vorinstanz) ist höher zu gewichten als das - auch altersentsprechend in den Hintergrund tretende - private Interesse des Beschwerdeführers, weiterhin als selbständig tätiger Therapeut praktizieren zu dürfen. Daran vermag auch die Tatsache, dass der Beschwerdeführer noch keinen Patienten konkret gefährdet haben mag, nichts zu ändern. 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.

### **E. 6.1**

(...).

### **E. 6.2**

(...). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Der Beschwerdeführer bezahlt amtliche

Kosten von Fr. 2'500.--, unter Verrechnung mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss.  
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der Präsident Der  
Gerichtsschreiber Eugster Schmid

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