



**Fall-Nr.:** B 2023/138  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 14.08.2024  
**Entscheiddatum:** 11.06.2024

### Entscheid Verwaltungsgericht, 11.06.2024

**Betriebsbewilligung für eine psychotherapeutische Praxis. Art. 51 GesG und Art. 4 VEG. Die von der Beschwerdeführerin mit ihrem Coworking-Modell bezweckte gewinnorientierte Vermietung ihrer Praxisräumlichkeiten an selbstständige Dienstleistungserbringer fällt unter den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Die Beschwerdeführerin erbringt gegenüber den selbstständig erwerbstätigen Nutzern des Coworking-Modells nebst der blossen Vermietung von Besprechungsräumen keine Leistungen, die in den Regelungsbereich der Gesundheitspolizei fallen. Die Räume enthalten keinerlei auf die Heiltätigkeit von kranken Personen gerichtete Infrastruktur, die bei unsachgemässer Verwendung zu einer Gesundheitsgefährdung führen könnte bzw. deren sachgemässe Nutzung das Beherrschen fachlicher Fähigkeiten im Sinn von Art. 51 Abs. 2 GesG notwendig macht. Ausdrücklich nicht als Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege gelten die psychologische Beratung und psychotechnische Beurteilung gesunder Personen (Art. 4 lit. f VBG). Da das umstrittene Coworking-Modell nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 51 GesG und Art. 4 VEG fällt, unterliegt es auch keiner Bewilligungspflicht (Verwaltungsgericht B 2023/138).**

**Entscheid vom 11. Juni 2024**

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

**A. \_\_ AG,**

**Beschwerdeführerin,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwälte lic. iur. Michael Waldner und/oder MLaw Dan Pruschy,  
VISCHER AG, Schützengasse 1, Postfach 5090, 8021 Zürich 1,

gegen

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

**Vorinstanz,**

Gegenstand

## **Betriebsbewilligung für eine psychotherapeutische Praxis**

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

**A.**

Die am \_\_ 2022 (Datum Tagebucheintrag) gegründete A.\_\_ AG mit Sitz in Z.\_\_ bezweckt insbesondere psychologische und psychotherapeutische Produkte und Dienstleistungen zu vertreiben oder zu erbringen. Zusätzlich unterstützt A.\_\_ Fachpersonen der Psychologie und Psychotherapie in ihrer Praxistätigkeit mit verschiedenen Dienstleistungen und digitalen Softwarelösungen. Die A.\_\_ AG übernahm nach ihrer Gründung den Geschäftsbereich «A.\_\_» von der B.\_\_ AG (siehe zum Ganzen den Handelsregisterauszug, act. 10.1.3). Bereits am 11. November 2022 wurde im Namen der sich damals noch in Gründung befindlichen A.\_\_ AG für den in der Stadt St. Gallen beabsichtigten psychotherapeutisch tätigen Betrieb «A.\_\_» beim Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen ein Gesuch um Betriebsbewilligung und Zulassung zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung gestellt (act. 11.1.1 ff.).

Am 6. Dezember 2022 teilte das Gesundheitsdepartement der vorgesehenen Interimsleiterin des Betriebs mit, dass das Gesuch in der vorliegenden Form nicht bewilligt werden könne, da noch zusätzliche Angaben und Nachweise erforderlich seien. So sei etwa die Inhaberin des Betriebs, die A.\_\_ AG, noch gar nicht im Handelsregister eingetragen und die Interimsleiterin verfüge über keine Berufsausübungsbewilligung als Psychotherapeutin für den Kanton St. Gallen. Im Weiteren seien auf der Website [www.A.\\_\\_.ch](http://www.A.__.ch) für den Standort St. Gallen zahlreiche Therapeutinnen aufgeführt, bei denen im Psychologieberuferegister kein



Weiterbildungstitel in Psychotherapie verzeichnet sei und/oder die im Kanton St. Gallen keine Berufsausübungsbewilligung als Psychotherapeutin hätten (act. 11.2).

Die A.\_\_ AG erwiderte am 19. Dezember 2022, sie habe sich entschieden, vorerst eine psychologische Leitung für den Betrieb in St. Gallen anzustellen und danach einen neuen Antrag für eine Betriebsbewilligung einzureichen (act. 11.3).

### B.

Am 3. Mai 2023 reichte die A.\_\_ AG für den Betrieb in St. Gallen ein neues Gesuch um Bewilligung und Zulassung zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung beim Gesundheitsdepartement ein. Hinsichtlich der bereits existierenden A.\_\_ Online-Plattform erläuterte sie, dass es sich hierbei um eine Kontaktplattform handle, über die «Patienten/Klienten» mit Therapeuten und psychologischen Beratern ihrer Wahl in Verbindung treten könnten, um die passende psychologische Unterstützung zu finden. Dabei würden die Therapeuten und Berater unter eigenem Namen auftreten sowie auf eigene Rechnung tätig sein. Sie seien nicht von der A.\_\_ AG angestellt. Im Übrigen sei die A.\_\_ AG in keiner Weise in die Dienstleistungserbringung dieser selbstständigen Therapeuten und Berater involviert, sondern vermiete ihnen lediglich Räumlichkeiten und vermittele ihnen neue Klienten. Der vorliegende Antrag beziehe sich nicht auf diese selbstständig tätigen Therapeuten auf der Online-Plattform, sondern auf die geplante Organisation der psychologischen Psychotherapie im Sinn von Art. 52e KVV als davon völlig losgelöstes Konzept. Erste Fachpersonen der psychologischen Psychotherapie für den Standort St. Gallen seien bereits angestellt worden. Ab Juni 2023 sei der Beginn von deren Tätigkeit beabsichtigt (act. 10.1).

Am 21. Juni 2023 erliess das Gesundheitsdepartement zwei Verfügungen. In der Verfügung B-23-1862 (a) hiess das Gesundheitsdepartement das Gesuch der A.\_\_ AG vom 3. Mai 2023 um Erteilung der Betriebsbewilligung für eine psychotherapeutische Praxis in St. Gallen gut (Dispositivziffer 1). Zudem erteilte es die Bewilligung zum Betrieb einer Infrastrukturgesellschaft unter der Auflage, dass die Räumlichkeiten in der Psychotherapiepraxis in St. Gallen nur für psychotherapeutische Tätigkeiten zur Verfügung gestellt und nur an Personen vermietet werden dürften, die über die erforderlichen Berufsausübungsbewilligungen verfügten. Die A.\_\_ AG habe dem Rechtsdienst des Gesundheitsdepartements auf Verlangen detailliert Auskunft zu geben, welchen Personen wann Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt worden seien (Dispositivziffer 2). Die Bewilligungen wurden für die Dauer vom 23. Juni 2023 bis 22. Juni 2025 erteilt. Das Gesundheitsdepartement vertrat die Ansicht, dass nicht nur das direkte Erbringen von psychotherapeutischen Leistungen auf Name und Rechnung einer Drittperson bewilligungspflichtig sei, sondern auch ein Betrieb, der einer Drittperson die für die Leistungserbringung notwendigen medizinischen Einrichtungen



## St.Galler Gerichte

und Apparate zur Verfügung stelle (sogenannte Infrastrukturgesellschaften). Die A.\_\_\_ AG vermiete an ihrem Standort in St. Gallen Räumlichkeiten an Therapeutinnen und Psychologen, die ihre Dienstleistungen auf der Online-Plattform [www.A.\\_\\_\\_.ch](http://www.A.___.ch) anbieten würden. Sie stelle also Drittpersonen Einrichtungen für das Erbringen von gesundheitspolizeilich bewilligungspflichtigen Tätigkeiten zur Verfügung, was ebenfalls eine Bewilligung erfordere. Anhand der Angaben auf der Online-Plattform könne nicht abschliessend beurteilt werden, welche der dort aufgeführten Personen für ihre Tätigkeit im Kanton St. Gallen eine Berufsausübungsbewilligung als Psychotherapeut/ Psychotherapeutin oder als klinischer Psychologe/klinische Psychologin benötigen würden. Immerhin werde festgestellt, dass einzelne Personen nicht über die erforderlichen gesundheitspolizeilichen Bewilligungen verfügen würden. Des Weiteren sei es nach st. gallischem Recht nicht zulässig, auf einer Vermittlungsplattform die Leistungen von psychologischen Beratern und Beraterinnen unter der Bezeichnung «Therapeut:innen» anzubieten. Der Kanton St. Gallen könne keine direkten Bewilligungs- oder Aufsichtsbefugnisse in Bezug auf den Betrieb der Online-Plattform machen, da die Website nicht dem Standort St. Gallen zuzurechnen sei. Auch würden ausserkantonale Verstösse gegen st. gallisches Gesundheitsrecht keine gänzliche Verweigerung der Betriebsbewilligung für den Teil Infrastrukturgesellschaft rechtfertigen. Immerhin könne der Kanton aber der A.\_\_\_ AG Auflagen in Bezug auf die Tätigkeit der Infrastrukturgesellschaft machen, durch welche die Auswirkungen der nach st. gallischem Recht unzulässigen Online-Plattform auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen gemildert würden. Der A.\_\_\_ AG werde daher die Auflage gemacht, die Räumlichkeiten der Psychotherapiepraxis in St. Gallen nur für psychotherapeutische Tätigkeiten zur Verfügung zu stellen und nur an Personen zu vermieten, die über die erforderlichen Betriebsausübungsbewilligungen verfügen würden. Für diesen Bewilligungsentscheid erhob das Gesundheitsdepartement amtliche Kosten von CHF 1'750.

Mit Verfügung B-23-1862 (b) erteilte das Gesundheitsdepartement der A.\_\_\_ AG ferner für ihre Psychotherapiepraxis in St. Gallen als Organisation der psychologischen Psychotherapie eine Zulassung zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die Dauer vom 23. Juni 2023 bis 22. Juni 2028. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft (vgl. act. 1, Rz 6; siehe zu beiden Verfügungen act. 10.5).

### C.

Gegen die Verfügung B-23-1862 (a) erhob die A.\_\_\_ AG (fortan Beschwerdeführerin) am 10. Juli 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung von deren Dispositivziffer 2. Eventualiter seien die in den Absätzen 2 und 3 dieser Dispositivziffer gemachten Auflagen aufzuheben. Zudem sei der Kostenspruch (Dispositivziffer 8) aufzuheben und es seien die amtlichen Kosten des



## St.Galler Gerichte

Verwaltungsverfahren von CHF 1'750 angemessen zu reduzieren; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Beschwerdeführerin machte zusammengefasst geltend, das Anbieten ihrer Räumlichkeiten in St. Gallen an Therapeutinnen und Psychologinnen sei nicht bewilligungspflichtig. Entgegen der Auffassung des Gesundheitsdepartements (fortan Vorinstanz) handle es sich bei ihr (der Beschwerdeführerin) nicht um eine bewilligungspflichtige Infrastrukturgesellschaft. Zudem bestritt die Beschwerdeführerin, dass am Standort in St. Gallen Therapeutinnen vermittelt würden, die über keine Berufsausübungsbewilligung verfügten, obwohl sie über eine solche verfügen müssten. Sie vermittele ausschliesslich Dienstleister, die über einen ausgezeichneten Leumund und Referenzen verfügen würden. Diese würden vertraglich verpflichtet, sich an die Gesetze zu halten und ihre Berufspflichten jederzeit in eigener Verantwortung einzuhalten. Dazu gehöre auch die Pflicht, die für die ausgeübte Tätigkeit notwendigen Bewilligungen zu besitzen. Soweit Dienstleister über keine Berufsausübungsbewilligungen verfügten, würden sie ausschliesslich Dienstleistungen im nicht bewilligungspflichtigen Bereich erbringen (act. 1).

In der Vernehmlassung vom 6. September 2023 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und entgegnete, dass sich die Tätigkeit der Beschwerdeführerin nicht auf das Vermieten von Räumlichkeiten beschränke. So betreibe sie unter [www.A.\\_\\_.ch](http://www.A.__.ch) eine Internet-Plattform für Coworking und Vermittlung von Fachpersonen aus dem Bereich der Psychologie und Psychotherapie. Neben der Vermietung von Praxisräumlichkeiten biete sie nach eigenen Angaben unter anderem auch Supervisionen/Intervisionen, fachliche Unterstützung und Unterstützung in der Praxisadministration an. Ein Teil dieser Aktivitäten könnten zwar nicht dem Standort St. Gallen zugerechnet werden, so insbesondere der von Z.\_\_ aus erfolgende Betrieb der Internetplattform. Da die Räumlichkeiten in St. Gallen jedoch nur an Therapeutinnen und Therapeuten vermietet würden, die auf der erwähnten Internet-Plattform vermittelt würden, könne die dortige Tätigkeit der Beschwerdeführerin nicht als reine Vermietungstätigkeit eingestuft werden. Des Weiteren äusserte die Vorinstanz Zweifel an der Aussage der Beschwerdeführerin, dass sich die vermittelten Therapeutinnen und Therapeuten abweichend von den auf [www.A.\\_\\_.ch](http://www.A.__.ch) angebotenen Leistungen auf Leistungen beschränkten, für die sie im Kanton St. Gallen keine Bewilligung benötigten, und dass das Berufsgeheimnis gewahrt bleibe. Die Höhe der amtlichen Kosten im Verwaltungsverfahren sei dem Aufwand angemessen (act. 9).

In der Stellungnahme vom 1. November 2023 stellte die Beschwerdeführerin neu das zusätzliche Rechtsbegehren, es sei festzustellen, dass sie für die Umsetzung des dem vorliegenden Verfahren zugrundeliegenden Coworking-Modells keine Infrastrukturbewilligung benötige. In Ergänzung zur Beschwerdebegründung warf sie



der Vorinstanz eine Gehörsverletzung vor. So sei sie (die Beschwerdeführerin) von der Vorinstanz zu keinem Zeitpunkt darüber informiert worden, dass zusätzlich eine Infrastrukturbewilligung benötigt werde. Eine solche habe sie auch gar nie beantragt. Zudem habe die Vorinstanz im Rahmen des Beschwerdeverfahrens noch Gründe für die angefochtene Verfügung nachgeschoben. Sodann sei mit dem Coworking-Modell keine Gefährdung des Berufsgeheimnisses verbunden. Die Beschwerdeführerin betonte, dass sie nicht in die Erbringung der Dienstleistungen der einzelnen am Coworking-Modell Teilnehmenden involviert sei, sondern sich ihre Tätigkeit auf das Anbieten von Räumen an diesen Personenkreis beschränke. Ausserdem beanstandete die Beschwerdeführerin, gemäss Wortlaut der in Dispositivziffer 2 Absatz 2 enthaltenen Auflage sei es selbst jenen Therapeuten, die über eine Berufsausübungsbewilligung verfügen würden, untersagt, in den Praxisräumlichkeiten in St. Gallen nicht regulierte Dienstleistungen zu erbringen. Dieses Verbot widerspreche der Praxis der Vorinstanz. Denn in zahlreichen psychotherapeutischen Praxen im Kanton St. Gallen würden neben der gesundheitspolizeilich regulierten Psychotherapie auch nicht regulierte Tätigkeiten angeboten. Im Übrigen wiederholte sie die bereits in der Beschwerde vertretenen Standpunkte (act. 18).

Die Vorinstanz hielt am 20. November 2023 unverändert am Antrag um Beschwerdeabweisung fest. Zusätzlich ersuchte sie, auf das neue Feststellungsbegehren sei nicht einzutreten und die Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 1. November 2023 sei aus dem Recht zu weisen, soweit darin neue Rügen vorgebracht würden, die in der Beschwerdeschrift vom 10. Juli 2023 nicht enthalten seien. Die von der Beschwerdeführerin erhobene Gehörsrüge sei nicht stichhaltig. Demgegenüber sei ihr Einwand, die angefochtene Auflage in Dispositivziffer 2 Absatz 2 sei zu eng gefasst, teilweise berechtigt. Sie hätte daher richtig wie folgt lauten sollen: «Sie ist im Sinn einer Auflage verpflichtet, die Räumlichkeiten in der Psychotherapiepraxis in St. Gallen nur Personen zur Verfügung zu stellen, die über eine Berufsausübungsbewilligung des Kantons St. Gallen als Psychotherapeutin/Psychotherapeut oder als klinische Psychologin/klinischer Psychologe verfügen.» (act. 21.1).

In einer weiteren Stellungnahme vom 14. Dezember 2023 hielt die Beschwerdeführerin unverändert an ihren Standpunkten fest (act. 23).

### D.

Im Nachgang zu einem Presseartikel, wonach die Beschwerdeführerin das bisherige Coworking-Modell für externe Dienstleisterinnen und Dienstleister einstellen werde und ab Mai 2024 offenbar nur noch ein Netzwerk für angestellte Therapeutinnen und Therapeuten betreibe, schlug die Vorinstanz der Beschwerdeführerin im Schreiben vom



## St.Galler Gerichte

14. Februar 2024 vor, das Verfahren vor Verwaltungsgericht sistieren zu lassen, da es ab Mai 2024 gegenstandslos würde. Sie (die Vorinstanz) werde diesfalls klären, ob die angefochtene Verfügung wiedererwägungsweise an die zukünftigen Verhältnisse angepasst werden könnte (act. 25.1). Die Beschwerdeführerin erwiderte am 26. Februar 2024, sie sei entgegen des Medienartikels nach wie vor daran interessiert, das Coworking-Modell an ihrem Standort in St. Gallen weiterzuführen. Die Einstellung eines Teilangebots von A.\_\_\_ beziehe sich auf eine allgemeine konzerninterne Umstrukturierung der C.\_\_\_ - Gruppe, die gänzlich unabhängig vom laufenden Beschwerdeverfahren im Kanton St. Gallen getroffen worden sei. Insbesondere sei sie weiterhin daran interessiert, an ihrem Standort in St. Gallen das Coworking-Modell für externe Psychologen und Therapeuten weiterzuführen, selbst wenn dieses vorübergehend aufgrund der Folgen der Umstrukturierung eingestellt würde. Sie habe somit weiterhin ein schutzwürdiges und aktuelles Interesse an der Beurteilung ihrer Beschwerde (act. 26.2). Am 1. März 2024 nahm die Vorinstanz Abstand von der vorgeschlagenen Sistierung des Beschwerdeverfahrens (act. 27).

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

#### **1.**

Anfechtungsobjekt bildet die gegenüber der Beschwerdeführerin unter Auflagen erteilte Bewilligung zum Betrieb einer Infrastrukturgesellschaft. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP), da die Erteilung und Verweigerung von Betriebsbewilligungen privater Einrichtungen der Gesundheitspflege im Sinn von Art. 51 des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1, GesG), auf den sich die Vorinstanz stützt und der Grundlage des umstrittenen Art. 4 der Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege (sGS 325.11, VEG) bildet, nicht in die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission nach Art. 41<sup>quater</sup> Abs. 1 lit. a Ziff. 1 VRP fallen (VerwGE B 2017/99 vom 17. Januar 2019 E. 1). Sodann ist die Beschwerdeführerin, die über Mai 2024 hinaus an der Weiterführung des Coworking-Modells am Standort in St. Gallen interessiert ist (act. 26.2), zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter entspricht die Beschwerdeeingabe vom 10. Juli 2023 (act. 1) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten (siehe aber den nachfolgenden Absatz).

Nicht einzutreten ist auf das erst mit der Eingabe vom 1. November 2023 gestellte



Feststellungsbegehren. Mit diesem beantragte die Beschwerdeführerin, es sei ausserdem festzustellen, dass sie für die Umsetzung des dem vorliegenden Verfahren zugrundeliegenden Coworking-Modells keine Infrastrukturbewilligung gemäss Art. 4 VEG benötige (act. 18, Rechtsbegehren Ziffer 2). Weil Feststellungsanträge subsidiär zu Gestaltungsbegehren sind und die Beschwerdeführerin mit ihrem Feststellungsbegehren ausschliesslich die negative Beantwortung einer ohnehin im Rahmen der Rechtsanwendung für ihr Gestaltungsbegehren (act. 18, Rechtsbegehren Ziffer 1) zu prüfenden Rechtsfrage bezweckt (act. 18, Rz 17 f.), fehlt es ihr an einem aktuellen schutzwürdigen Feststellungsinteresse (BGer 9C\_154/2023 vom 3. Januar 2024 E. 1.1 mit Hinweis auf u.a. BGE 149 II 147 E. 3.3.3.3; betreffend Taxi-Bewilligung siehe BGer 2C\_713/2017 vom 25. Juni 2018 E. 1.2.1 mit Hinweisen).

### 2.

In formeller Hinsicht bemängelt die Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe in der Stellungnahme vom 1. November 2023 (act. 18) Rügen vorgebracht, die sie bereits im Rahmen der Beschwerdeschrift hätte erheben können und die deshalb unzulässig seien (act. 21.1, S. 1 f.). Da das Verwaltungsgericht den Sachverhalt frei zu prüfen hat, es das Recht von Amtes wegen und nicht nur auf entsprechende Rüge hin anwendet (Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, SR 173.110, BGG) und weil die Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht über den Streitgegenstand hinausgehen, hat das Verwaltungsgericht – entgegen der Sichtweise der Vorinstanz – die gesamte Begründung der Stellungnahme vom 1. November 2023 zur Kenntnis zu nehmen und sich damit – soweit für die Entscheidungsfindung wesentlich – auseinanderzusetzen (vgl. VerwGE B 2023/68 vom 15. November 2023 E. 3 mit Hinweis auf VerwGE B 2022/173 vom 12. Juli 2023 E. 3.1).

### 3.

Inhaltlich umstritten ist die Frage, ob die Beschwerdeführerin – zusätzlich zur rechtskräftig erteilten Bewilligung zum Betrieb einer Psychotherapiepraxis in St. Gallen als medizinisches Institut (siehe hierzu Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung, act. 2) – für das von ihr praktizierte Coworking-Modell einer Bewilligung als Infrastrukturgesellschaft im Bereich Psychotherapie in St. Gallen bedarf (siehe hierzu Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung, act. 2). Wie die Vorinstanz zutreffend erläutert hat, fällt demgegenüber die Vermittlung von Dienstleistungserbringern über eine von Z. \_\_\_ aus betriebene Online-Plattform der Beschwerdeführerin nicht in die örtliche Zuständigkeit des Kantons St. Gallen (act. 2, E. 1.2), weshalb sich Ausführungen zur ihrer Kritik daran erübrigen (siehe hierzu act. 9, Ziffer 2.1 f.). Unbestrittenermassen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet sodann die von der Vorinstanz nebenbei aufgeworfene Frage, ob die umstrittenen Auflagen als



Nebenbestimmung zu der in Rechtskraft erwachsenen Praxisbewilligung hätten angeordnet werden können (act. 21.1, S. 4 Mitte).

### 3.1.

Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet (Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Wirtschaftsfreiheit schützt jegliche private Wirtschaftstätigkeit, die als berufliche Tätigkeit ausgeübt wird und auf einen Gewinn oder ein Einkommen zielt (BGE 140 I 218 E. 6.3). Sie kann sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen geltend gemacht werden.

Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass die von der Beschwerdeführerin mit ihrem Coworking-Modell bezweckte gewinnorientierte Vermietung ihrer Praxisräumlichkeiten an selbstständige Dienstleistungserbringer unter den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fällt.

### 3.2.

Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind zulässig, bedürfen jedoch einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten (Art. 36 Abs. 1 bis Abs. 3 BV). Der Kerngehalt des Grundrechts ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV; BGE 143 II 598 E. 5.1; siehe auch BGer 5A\_198/2023 vom 8. März 2024 E. 4.2).

### 3.3.

Zu prüfen ist zunächst, ob eine gesetzliche Grundlage für eine Bewilligungspflicht des Coworking-Modells der Beschwerdeführerin im Kanton St. Gallen besteht.

#### 3.3.1.

Das GesG regelt die öffentliche Gesundheitspflege und die Gesundheitspolizei (Art. 1 Abs. 1 GesG). Art. 51 Abs. 1 GesG sieht unter dem Titel «private Einrichtungen» für den Betrieb privater Spitäler, psychiatrischer Kliniken, medizinischer Laboratorien, medizinischer Institute, Rettungs- und Transportdienste sowie Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause eine Bewilligungspflicht vor (zu den Bewilligungsvoraussetzungen siehe Art. 51 Abs. 2 GesG). Soweit der kantonale Gesetzgeber in Art. 51 Abs. 1 und Abs. 2 GesG keine Regelung getroffen hat, bestimmt die Regierung die Erteilung und den Entzug der Bewilligung für private Einrichtungen (Art. 51 Abs. 3 GesG). Gestützt auf diese Delegationsnorm hat die Regierung die VEG erlassen. Diese ordnet die Erteilung der Bewilligung für den Betrieb von privaten Einrichtungen der



Gesundheitspflege (Art. 1 Abs. 1 lit. a VEG). Werden Leistungen aus dem Tätigkeitsbereich der medizinischen Berufe oder der (anderen) Berufe der Gesundheitspflege auf Name und Rechnung einer Drittperson erbracht oder die für die Leistungserbringung notwendigen medizinischen Einrichtungen und Apparate zur Verfügung gestellt, wird eine Bewilligung benötigt (Art. 4 VEG). Welche Tätigkeiten als medizinische Berufe oder andere Berufe der Gesundheitspflege von den gesundheitspolizeilichen Bewilligungsvorschriften erfasst werden, ist in Art. 41 ff. und Art. 46 GesG geregelt. Ausdrücklich nicht als Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege gelten die psychologische Beratung und psychotechnische Beurteilung gesunder Personen (Art. 4 lit. f der Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege, sGS 312.1, VBG).

### 3.3.2.

Bei der vorliegend zu beurteilenden Variante des sogenannten Coworking-Modells wird ein Coworking Space in Form eines Arbeitsraums angeboten. Die Nutzer können gegen Entgelt den Arbeitsraum und die damit verbundene Infrastruktur (wie etwa Möblierung und Internet) für eine begrenzte Zeit zum Arbeiten beanspruchen (zum Beispiel als Besprechungszimmer). In aller Regel stehen den Nutzern neben den eigentlichen Arbeitsräumen gemeinschaftlich genutzte Flächen zur Verfügung, wozu insbesondere Küche, Aufenthaltsräume und Toiletten gehören können. Anbieter des Coworking Space können Liegenschaftseigentümer oder aber auch Mieter der betroffenen Räumlichkeiten sein. Aus der Sicht des Nutzers ist entscheidend, nur in jenem Umfang auf Arbeitsräume zuzugreifen, wie er diese tatsächlich benötigt. Aus Sicht des Anbieters wird eine Vollauslastung der Räumlichkeiten angestrebt, indem mehreren Nutzern der Zugriff auf die Arbeitsräume ermöglicht wird. Coworking ist damit ein Teil der sogenannten Sharing Economy, bei der man nicht mehr exklusiv über ein zu nutzendes Objekt verfügt, sondern sich dessen Nutzung mit mehreren anderen Nutzern teilt. Solche Arrangements sind vor allem dort sinnvoll, wo die einzelnen Nutzer keinen Bedarf nach ständiger Verfügbarkeit des Objekts haben (vgl. zum Ganzen I. Biber, Coworking: Was gibt es mietrechtlich zu beachten?, in: Jusletter 18. März 2024, Rz 1 ff., Rz 11, Rz 15, Rz 20, Rz 24 f. und Rz 47).

### 3.3.3.

Wie sich aus den nachvollziehbaren Ausführungen der Beschwerdeführerin (act. 1, Rz 4 und Rz 16), insbesondere dem Muster des Mitglieder-Vertrags «betreffend A.\_\_\_\_ CoWorking [Space]» ergibt, beschränkt sich die Vereinbarung zum Coworking am Standort St. Gallen auf «die Zurverfügungstellung des CoWorking Space und der entsprechenden Infrastruktur» für selbstständig erwerbende Personen, die nach aussen in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Dienstleistungen anbieten und diese in eigener Verantwortung erbringen (siehe act. 19.3, lit. D der Präambel sowie die



## St.Galler Gerichte

Bestimmungen unter Ziffern 2.1 ff., Ziffer 6 und Ziffer 16). Objekte sind «Therapieräume für Therapiestunden». In jedem «Therapieraum» stehen mindestens zwei Sitzmöglichkeiten, ein Tisch, ein Regal und eine Stehlampe samt technischer Infrastruktur (Strom, WLAN sowie pro Standort ein Gerät zum Drucken und Kopieren) zur Verfügung (act. 19.3, Rz 9 und Rz 12 f., sowie act. 3.5, S. 2). Zudem stehen den Mitgliedern eine Gemeinschaftsküche sowie Toiletten zur Mitbenützung offen (act. 19.3, Rz 15), und es wird ein Empfangsbereich für Klienten angeboten (act. 19.3, Rz 17).

Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz (siehe etwa act. 9, Ziffer 1.1 f.) ist nicht näher begründet. Insbesondere legt sie weder konkret dar noch ist erkennbar, dass die Beschwerdeführerin am Standort St. Gallen gegenüber den selbstständig erwerbstätigen Nutzern des Coworking-Modells nebst der blossen Vermietung von Besprechungsräumen Leistungen erbringt, die in den Regelungsbereich der Gesundheitspolizei fallen würden. Daran vermag für sich allein nichts zu ändern, dass die Vermietung dieser Räume lediglich einem beschränkten Personenkreis offensteht. Dass die Mietobjekte im Vertrag als «Therapieräume für Therapiestunden» bezeichnet werden, ist ebenfalls nicht von Bedeutung. Denn die Räume enthalten keinerlei auf die Heiltätigkeit von kranken Personen gerichtete Infrastruktur im Sinn von Art. 51 Abs. 1 GesG und bilden keine Infrastruktur, die bei unsachgemässer Verwendung zu einer Gesundheitsgefährdung führen könnte bzw. deren sachgemässe Nutzung das Beherrschen fachlicher Fähigkeiten im Sinn von Art. 51 Abs. 2 GesG notwendig macht (zur Bedeutung dieser Gesichtspunkte für die Abgrenzung von bewilligungsfreien und bewilligungspflichtigen Tätigkeiten siehe den erläuternden Bericht des Gesundheitsdepartements vom 31. Mai 2011 zur Heilmittelverordnung, Verordnung über die Ausübung der medizinischen Berufe, Verordnung über die Ausübung von Berufen der Gesundheitspflege und Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege, act. 12.2, S. 19). Zudem kann der Begriff der Therapie – wie er von der Beschwerdeführerin im Rahmen des Coworking-Modells gebraucht wird – im allgemeinen Sprachgebrauch für ein breites Tätigkeitsfeld verwendet werden und namentlich auch Verfahren bzw. Anwendungen erfassen, die allgemeinen oder spezifischen Lebensproblemen entgegenwirken und keine Heiltätigkeit darstellen. Solche, insbesondere eine psychologische Beratung oder psychotechnische Beurteilung gesunder Personen, gelten ausdrücklich nicht als Tätigkeit der Gesundheitspflege (Art. 4 lit. f VBG).

Aus dem von der Vorinstanz vertretenen Standpunkt, dass im Rahmen der Frage nach einer Bewilligungspflicht den bei der Ausübung eines Berufes der Gesundheitspflege zu beachtenden hohen Anforderungen an das Berufsgeheimnis gesundheitspolizeilich Rechnung zu tragen sei (act. 9, Ziffer 3.1; siehe auch act. 21.1, S. 4 unten), kann für



das vorliegend zu beurteilende Coworking-Modell nichts Entscheidendes gewonnen werden. So ist nicht erkennbar, dass die Beschwerdeführerin oder andere am Standort in St. Gallen tätige, einem Berufsgeheimnis unterstehende Personen im Rahmen des Coworking-Modells eine unzulässige Geheimnisoffenbarung begehen. Ausserdem ist es gerichtsnotorisch, dass ausserhalb der eigentlichen Behandlungsräume einer Praxis, wie etwa im Empfangsbereich oder im Wartezimmer, eine (eng) beschränkte Öffentlichkeit besteht und die einzig daraus ableitbare Information das Bestehen eines Behandlungsverhältnisses bildet. Abgesehen davon erfolgt die Offenbarung dieser Information nicht durch den Geheimnisträger, sondern durch den Berechtigten bzw. Geheimnisherrn, was die Vorinstanz bei ihrem (deshalb unzutreffenden) Vergleich mit der erforderlichen Entbindung für eine Betreibung von Arzthonoraren (act. 9, Ziffer 3.1) ausser Acht lässt. Mit seinem persönlichen Erscheinen in den beschränkt öffentlichen Räumen willigt der Geheimnisherr jedenfalls konkludent ein, dass die Tatsache eines mit ihm bestehenden Behandlungsverhältnisses gegenüber den sich dort ebenfalls aufhaltenden Personen offenbart wird. Die Beschwerdeführerin weist darüber hinaus zutreffend darauf hin (act. 18, Rz 60), dass es sich beim Standort St. Gallen einerseits nicht um eine sogenannte «Walk-in»-Praxis handelt (siehe hierzu auch act. 18.3, Rz 18) und andererseits das Coworking-Modell vielmehr gerade dazu führt, dass aufgrund der Anwesenheit einer Person im beschränkten öffentlichen Bereich nicht mehr ohne weiteres auf ein Heilbehandlungsverhältnis geschlossen werden kann. Inhalte von besonders sensiblen Daten bzw. Geheimnissen wie etwa Diagnosen oder Krankheitsfeststellungen können anhand von Begegnungen in diesem (eng) beschränkten Öffentlichkeitsbereich nicht zur Kenntnis genommen werden. Insbesondere macht die Vorinstanz weder geltend noch ist erkennbar – und stünde im Übrigen ausserhalb der Einflussosphäre der Beschwerdeführerin als Vermieterin des «Coworking Space» –, dass etwa im Empfangsbereich oder im Wartezimmer Patientenakten offen herumliegen würden oder ausserhalb der geschlossenen Besprechungszimmer über geschützte Geheimnisse gesprochen würde. Schliesslich verpflichtet die Beschwerdeführerin sämtliche Nutzer zur strengen Vertraulichkeit bezüglich Geschäfts-, Betriebs- und Berufsgeheimnissen (act. 18.3, Ziffer 14).

Da das umstrittene Coworking-Modell am Standort St. Gallen demnach nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 51 GesG fällt, wird es zwangsläufig auch nicht von den in der VEG erlassenen Ausführungsbestimmungen erfasst (siehe zu deren sachlichen Anwendungsbereich auch Art. 1 Abs. 1 lit. a VEG). Etwas Anderes lässt sich dem bereits erwähnten erläuternden Bericht des Gesundheitsdepartements vom 31. Mai 2011 nicht entnehmen (act. 12.2, S. 24). Die gegenteilige Sichtweise der Vorinstanz würde – konsequent zu Ende gedacht – im Übrigen jeden Vermieter und Untervermieter von Geschäftsräumen der Bewilligungspflicht nach Art. 51 GesG unterwerfen, sofern



darin die Ausübung einer medizinischen Tätigkeit oder einer Tätigkeit der Gesundheitspflege durch Mieter und Untermieter in Betracht fällt.

### 3.4.

Dem hohen Stellenwert des Schutzes der öffentlichen Gesundheit ist ausserdem bereits dadurch Rechnung getragen, dass Personen, welche eine gesundheitspolizeilich relevante Tätigkeit ausüben, hierfür – wie die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Praxistätigkeit – einer Polizeibewilligung bedürfen. Eine zusätzliche Bewilligungspflicht für die blossе Geschäftsraumvermietung liegt damit – jedenfalls im vorliegend zu beurteilenden Fall – weder im überwiegenden öffentlichen Interesse noch ist sie durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt. Sie erscheint auch nicht als verhältnismässig. Selbst bei Bejahung einer gesetzlichen Grundlage wäre deshalb die mit einer Bewilligungspflicht verbundene Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit in Bezug auf das Coworking-Modell der Beschwerdeführerin nicht zulässig (Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV).

### 3.5.

Zusammengefasst erweist sich die Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung, worin das Coworking-Modell der Beschwerdeführerin einer separaten Bewilligungspflicht unterworfen wird, samt der sich darauf abstützenden Auflagen als unzulässig. Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob die Gehörsrügen der Beschwerdeführerin stichhaltig sind (siehe hierzu act. 18, Rz 19 ff.).

## 4.

### 4.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die gesamte Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung ersatzlos aufzuheben. Auf das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin (siehe E. 1 hiervor) ist nicht einzutreten.

### 4.2.

Von der im Beschwerdeverfahren unterliegenden Vorinstanz sind keine amtlichen Kosten zu erheben, da sie keine überwiegend finanziellen Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihr zurückzuerstatten.

### 4.3.

Bei Gutheissung eines Rechtsmittels ist gleichzeitig von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 103). Die Vorinstanz verlangte für die Bewilligungsprüfungen sowohl für den



Betrieb der Psychotherapiepraxis als auch den Betrieb einer Infrastrukturgesellschaft insgesamt eine Gebühr von CHF 1'750 (act. 2, Dispositivziffer 8). Die Beschwerdeführerin beantragt eine anteilmässige Reduktion (act. 1, Rz 29, und act. 18, Rz 81). Da ihr Gesuch keinen hinreichenden Anlass zur Prüfung einer Bewilligung für eine Infrastrukturgesellschaft bot (siehe E. 3.5 hiervor), sind ihr hierfür keine amtlichen Kosten aufzuerlegen (Art. 94 Abs. 1 VRP). Dem jeweiligen Umfang der Verfügungsbegründung lässt sich entnehmen, dass sich der Aufwand für die darin beurteilten beiden «Gesuche» im Wesentlichen die Waage hält, womit eine hälftige Reduktion auf CHF 875 angemessen erscheint (zum Gebührenrahmen von CHF 500 bis CHF 5'000 siehe die Ziffer 03 des Gebührentarifs für die Gesundheitspolizei und die Zulassung zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung, sGS 311.3). Der Hinweis der Vorinstanz, dass ihr bereits im Rahmen des früheren Gesuchs vom 11. November 2022 (siehe hierzu act. 11.1) ein Aufwand erwachsen war (act. 9, Ziffer 4), ist unbehelflich. Denn entsprechende Aufwände wären im dortigen, durch Gesuchsrückzug bzw. -verzicht (act. 11.3) abgeschlossenen Verfahren in Rechnung zu stellen gewesen. Im Übrigen erweist sich dieses Vorbringen insoweit als widersprüchlich, als die Vorinstanz im Verfahren der damaligen Gesuchsprüfung für die dort entstandenen Aufwände ausschliesslich für den (nicht eingetretenen) Fall, dass hierüber eine anfechtbare Verfügung verlangt würde, die Erhebung amtlicher Kosten in Aussicht stellte (act. 11.2 am Schluss).

#### 4.4.

Ausgangsgemäss hat die Beschwerdeführerin grundsätzlich einen Anspruch auf eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

Allerdings war die Beschwerdeführerin bei der Beschwerdeerhebung (act. 1) noch nicht anwaltlich vertreten. Deshalb fällt für die dort entstandenen Aufwände höchstens eine Umtriebsentschädigung in Betracht. Eine solche wird lediglich in begründeten Fällen zugesprochen (Art. 98<sup>ter</sup> VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO). Die Beschwerdeführerin legte weder dar (vgl. act. 1, Rz 30) noch ist erkennbar, dass vorliegend Gründe für eine ausnahmsweise Zusprechung einer Umtriebsentschädigung bestehen (vgl. zum Ausnahmecharakter VerwGE B 2018/15 und B 2018/29 vom 19. Februar 2019 E. 5.3 mit Hinweisen).

Eine anwaltliche Vertretung wurde von der Beschwerdeführerin erst im weiteren Schriftenwechsel in Anspruch genommen (act. 6.1). Deshalb erscheint unter Berücksichtigung des bloss für den weiteren (mehrfachen) Schriftenwechsel erforderlichen Aufwands eine Entschädigung ausseramtlicher Kosten von CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 pauschale Barauslagen (Art. 28<sup>bis</sup> der Honorarordnung,



sGS 963.75, HonO) angemessen. Da die Beschwerdeführerin mehrwertsteuerpflichtig ist (siehe [www.uid.admin.ch](http://www.uid.admin.ch), Stand: 28. März 2024), kann mangels gegenteiliger Begründung (Art. 29 HonO) davon ausgegangen werden, dass eine Vorsteuerabzugsmöglichkeit für die von ihren Rechtsvertretern in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer besteht, weshalb diese nicht zu entschädigen ist.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die gesamte Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung ersatzlos aufgehoben. Auf das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin wird nicht eingetreten.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird ihr zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführerin bezahlt für das vorinstanzliche Gesuchsverfahren amtliche Kosten von CHF 875.

4.

Die Vorinstanz entschädigt die Beschwerdeführerin für die anwaltliche Vertretung im Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 2'600 (einschliesslich Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).