



Fall-Nr.: B 2018/225
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.09.2019
Entscheiddatum: 29.08.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.08.2019

Realakt. Konkurrentenbeschwerde. Strittig ist, ob ein Hausarzt legitimiert ist, vom Spital Linth eine Verfügung über die von ihnen eröffnete Praxis für Sportmedizin und Physiotherapie im selben Ort sowie eine Hausarztpraxis in einer naheliegenden Gemeinde zu verlangen. Abgrenzung Verfügung/Realakt, Rechtsweggarantie (E. 4.1 bis 4.3). Legitimation Dritter, eine Verfügung zu verlangen (E 4.4 und 4.5). Konkurrentenbeschwerde. Ein Hausarzt gilt nur im Bereich Sportmedizin als Konkurrent zur eröffneten Praxis für Sportmedizin, nicht im Bereich Physiotherapie. Aufgrund der geographischen Distanz gilt die eröffnete Hausarztpraxis in der Gemeinde Uznach nicht als Konkurrent zum Hausarzt in der Gemeinde Jona. Ein Konkurrent ist legitimiert, eine Verfügung zu verlangen, wenn er eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe dartun kann. Der Wettbewerbsnachteil muss in der Verletzung einer besonderen Vorschrift (z.B. wirtschaftspolitische oder kartellrechtliche Vorschriften) gründen. Vorliegend ist eine besondere Beziehungsnähe gegeben. Für die Geltendmachung der Legitimation des Beschwerdeführers reicht es aus, wenn dieser eine verfassungswidrige Vorgehensweise des Beschwerdegegners zumindest glaubhaft geltend macht. Ob eine solche Vorgehensweise bzw. eine Wettbewerbsverzerrung vorliegt, ist Gegenstand einer materiellen Beurteilung und damit nicht in diesem Verfahren zu prüfen (Verwaltungsgericht, B 2018/225).

Entscheid vom 29. August 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

Dr. med. X. __, Bubikerstrasse 2, 8645 Jona,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

vertreten durch Prof. Dr. Tomas Poledna und/oder Dr. iur. Ralph Trümpler, Poledna RC,
Limmatquai 58, Postfach, 8001 Zürich,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Spitalverbund Spital Linth, vertreten durch den Verwaltungsrat der Spitalverbunde
des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Scheiwiler & Partner
Rechtsanwälte, Marktplatz 4, Postfach 646, 9004 St. Gallen,

Gegenstand

**Betrieb einer Hausarztpraxis und einer Praxis für Sportmedizin und
Physiotherapie durch das Spital Linth (Gesuch um eine anfechtbare Anordnung)**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Das Spital Linth übernahm per 1. September 2017 die Hausarztpraxis B.__ von Dr. med. A.__ in Uznach im Sinne einer Nachfolgeregelung. Die Arztpraxis B.__ AG ist nicht in die Organisation des Spitals Linth eingegliedert, sondern wird als Tochtergesellschaft in Form einer Aktiengesellschaft geführt. Mitte des Jahres 2017 eröffnete das Spital Linth die Praxis am Bühlpark, welche unter anderem Sportmedizin und Physiotherapie anbietet. Diese Praxis ist betrieblicher Teil des Spitals Linth. Dr. med. X.__ ist Facharzt für Allgemeine Innere Medizin (<https://www.doctorfmh.ch/>) und betreibt in Jona eine Hausarztpraxis. Mit Eingabe vom 14. August 2017 ersuchte dieser



St.Galler Gerichte

den Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen um Erlass einer anfechtbaren Verfügung hinsichtlich die Erweiterung des Leistungsangebots des Spitalstandortes des Spitals Linth mit der Eröffnung und dem Betrieb einer Hausarztpraxis in Uznach (Ziff. 1/a) und der Praxis am Bühlpark (Sportmedizin und Physiotherapie) in Rapperswil-Jona (Ziff. 1/b). Er beantragte, dass dem Spital Linth diese Erweiterungen ihres Leistungsangebots zu verbieten seien (Ziff. 2)

b. Mit Verfügung vom 14. September 2017 trat der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen nicht auf das Gesuch ein. Er entschied, dass zwischen der Hausarztpraxis von X.___ in Jona und derjenigen des Spitals Linth in Uznach ein Konkurrenzverhältnis bestehe. Kein Konkurrenzverhältnis bestehe jedoch zur Praxis am Bühlpark, da X.___ nicht im Bereich Sportmedizin und Physiotherapie tätig sei. Das Konkurrenzverhältnis alleine reiche jedoch nicht für die Verfahrenslegitimation aus. Vielmehr sei ein besonders schützenswertes Interesse am Erlass der beantragten Verfügung notwendig. Ein solches werde von X.___ nicht geltend gemacht. Insgesamt könne deshalb auf das Gesuch nicht eingetreten werden. Den gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs wies das Gesundheitsdepartement mit Entscheid vom 28. September 2018 ab.

B. X.___ (Beschwerdeführer) erhob mit Eingabe vom 12. Oktober 2018 durch seine Rechtsvertreter Beschwerde gegen den Entscheid des Gesundheitsdepartements (Vorinstanz) beim Verwaltungsgericht. Er beantragte dessen Aufhebung und die Rückweisung der Sache an den Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen (als Organ des Beschwerdegegners) zur materiellen Behandlung im Sinne der Erwägungen der Vorinstanz. Eventualiter seien der angefochtene Entscheid der Vorinstanz sowie die Dispositiv Ziff. 2 des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 14. September 2014 aufzuheben und die Sache an den Beschwerdegegner zur materiellen Behandlung zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Vernehmlassung vom 3. Dezember 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verzichtete auf ergänzende Bemerkungen. Der Beschwerdegegner liess sich mit Eingabe vom 11. Februar 2019 durch seinen Rechtsvertreter vernehmen und stellte den Antrag auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Der Beschwerdeführer liess sich nochmals mit Eingabe vom 26. Februar 2019 und der Beschwerdegegner mit Eingabe vom 8. März 2019 vernehmen.



Auf eine weitere Vernehmlassung verzichtete der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 13. März 2019.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 28. September 2018 (Eingang: 1. Oktober 2018) wurde mit Eingabe vom 12. Oktober 2018 rechtzeitig erhoben und erfüllt formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde (act. 1, S. 8, Rz. 15), soweit der Beschwerdeführer in seiner Eingabe pauschal auf die damalige Rekursbegründung vom 6. Oktober 2017 (act. 9/1) verweist (vgl. VerwGE B 2018/240 vom 1. Juli 2019 E. 1, B 2017/46 vom 20. März 2018 E. 1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

2. Vorab ist festzuhalten, dass nicht näher auf die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Ausführungen betreffend die Vertretungsverhältnisse und die Einhaltung von Ausstandspflichten einzugehen ist. Beschwerdegegner ist der Spitalverbund Spital Linth. Der vom Beschwerdeführer genannte Spitaldirektor/CEO des Spitals Linth Urs Graf gehört nicht dem Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen, welcher die Verfügung vom 14. September 2017 erlassen hat, an und war damit nicht in den Entscheid des Verwaltungsrates involviert. Im Übrigen stellte der Beschwerdeführer weder im Beschwerdeverfahren noch im Rekursverfahren einen expliziten Antrag zu dieser von ihm aufgeworfenen Ausstandsfrage.

3.

3.1. Zu den Staatsaufgaben, welche weitgehend den Kantonen überlassen sind, gehört unter anderem das Gesundheitswesen. Gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) hat der Staat eine ausreichende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Gestützt auf diesen Artikel wurde das



Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2, GSV) erlassen, in welchem in Art. 1 Abs. 1 GSV geregelt wird, dass der Kanton St. Gallen vier Spitalverbunde hat. Der Spitalverbund ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 2 Abs. 2 GSV). Eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine betrieblich und wirtschaftlich autonome Organisationseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie wird durch ein formelles Gesetz errichtet (Nachtragsbotschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. November 2001: Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden, Gesetz über die Spitalverbunde, S. 6, nachfolgend: Nachtragsbotschaft, ABI 2001 S. 2671 ff., vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, §7 N. 14 f.). Nach Art. 1 Abs. 1 lit. c des Statuts der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen (sGS 320.30, SSV) ist das Spital Linth eine der vier öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung (Handelsregistereintrag Kanton St. Gallen CHE-108.903.521). Im Zusammenhang mit der Spitalreform setzte sich der Grosse Rat (heute: Kantonsrat) am 8. Mai 2001 unter anderem mit der Rechtsform der Spitalverbunde auseinander und formulierte das Ziel, den Organen der Spitalverbunde im Organisationsbereich weitestgehende Autonomie zu gewähren. Unternehmensstrategische und operative Führung sind Sache der Spitalverbunde (Nachtragsbotschaft, S. 7). Die Regierung konkretisiert die Aufgaben des Spitalverbundes im Leistungsauftrag. Der Leistungsauftrag kann das Leistungsangebot an Spitalstandorten vorgeben (Art. 4 GSV). Nach Art. 5 Abs. 1 GSV wählt die Regierung einen Verwaltungsrat, der für die vier Spitalverbunde zuständig ist. Der Verwaltungsrat regelt Organisation, Sitz und Firma des Spitalverbunds durch Statut und führt die Geschäfte des Spitalverbundes, soweit er die Geschäftsführung nicht übertragen hat (Art. 6 GSV). Er operiert als unternehmensstrategisches Organ (Nachtragsbotschaft, S. 8). Die Aufgaben des Verwaltungsrates werden in Art. 9 SSV genauer definiert. Unter anderem obliegt ihm die Sicherstellung der Umsetzung des erteilten Leistungsauftrags und der Entscheid über das Leistungsangebot der Spitalstandorte (Art. 9 Abs. 2 lit. c SSV). Wie die Aufgaben umgesetzt werden, bestimmt demnach der Verwaltungsrat des Spitalverbundes (Nachtragsbotschaft, S. 3).

3.2. Die Praxis am Bühlpark wurde Mitte des Jahres 2017 eröffnet (Geschäftsbericht des Spitals Linth des Jahres 2017, <https://www.spital-linth.ch> unter: Über uns/ Geschäftsleitung und Organisation, <https://praxisbuehlpark.ch/>) und die Hausarztpraxis B.__ AG per 1. September 2017. Von den Parteien unbestritten ist, dass es sich beim



Betrieb der Praxis am Bühlpark in Jona, in welcher unter anderem Behandlungen im Bereich Sportmedizin angeboten werden, und bei der Hausarztpraxis B. in Uznach um ein Leistungsangebot des Spitals Linth handelt. Über das Leistungsangebot kann der Verwaltungsrat gestützt auf Art. 9 Abs. 2 lit. c SSV entscheiden. Der Beschwerdeführer verlangt, der Entscheid des Verwaltungsrates sei ihm in Form einer Verfügung zu eröffnen. Der Beschwerdegegner trat auf das Gesuch des Beschwerdeführers nicht ein und wurde in seinem Entscheid durch die Vorinstanz geschützt. Strittig ist damit, ob der Beschwerdeführer legitimiert ist, den Erlass einer Verfügung durch den Beschwerdegegner zu verlangen.

4. Es stellt sich vorab die Frage nach der Rechtsnatur des vom Beschwerdegegner zu fällenden Entscheids über sein Leistungsangebot.

4.1. Im VRP fehlt eine eigene Umschreibung des Verfügungsbegriffs. Der Kerngehalt des Begriffs der Verfügung ist indes in der Lehre und der Praxis unbestritten und einheitlich: Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 849, Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 56, Legaldefinition in Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensgesetz, SR 172.021, VwVG). Die Rechtsfigur der Verfügung erfüllt verschiedene Funktionen: Unter anderem regelt sie Verwaltungsrechtsverhältnisse und ist Anfechtungsobjekt in der Verwaltungsrechtspflege (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrechts, 7. Aufl. 2016, Rz. 849, Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2014, Rz. 2149).

4.2. Die Verwaltungsbehörden erfüllen viele Aufgaben, die kein Rechtshandeln wie den Erlass von Verfügungen oder den Abschluss von Verträgen, sondern ein tatsächliches Handeln erfordern. Solche Verwaltungsmassnahmen, die unmittelbar der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dienen, gelten als Realakte. Sie begründen keine unmittelbaren Rechte und Pflichten der Privaten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1408 f.). Organisatorische Massnahmen können jedoch auch Aussenwirkung entfalten und eine Person daher in rechtlich geschützten Interessen berühren (Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 2937, vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3).



In Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) wird die Rechtsweggarantie gewährleistet. Diese Garantie gibt den Anspruch darauf, Rechtsstreitigkeiten vor Gericht beurteilen zu lassen. Berührt der Staat mit seinem Handeln Rechte oder Pflichten von Privaten und besteht über die Rechtmässigkeit des Handelns Uneinigkeit, haben die betroffenen Privaten Anspruch darauf, den Entscheid eines Gerichts zu verlangen. Dieser Anspruch besteht unabhängig davon, welcher äusseren Form sich der Staat für seine Handlungsweise bedient (E. Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBI 107/2006, S. 94, vgl. BGE 143 I 336 E. 4.2, GVP 2007 Nr. 3 E. 4.1.3, vgl. M. Müller, Grenzsituation in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBI 120/2019, S. 316: Systemkritik). Der Bundesgesetzgeber hat diese Garantie in Art. 25a VwVG umgesetzt. Nach dieser Bestimmung kann bei Vorliegen eines Realaktes, welcher sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt und Rechte und Pflichten berührt, jeder, der ein schutzwürdiges Interesse hat, eine Verfügung verlangen. Gemäss Art. 1 Abs. 3 VwVG finden lediglich einige enumerierte Artikel des VwVG, nicht aber Art. 25a VwVG, Anwendung auf das Verfahren letzter kantonalen Instanzen. Die Kantone haben aber zumindest einen der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV genügenden Rechtsschutz gegen Realakte zu gewährleisten (vgl. E. Riva, Neue bundesgerichtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte: Überlegungen zu Art. 25a VwVG, in: SJZ 103/2007, S. 340, Weber/Kunz-Notter, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Auflage 2018, Rz. 19 zu Art. 25a VwVG). Massgebend ist demnach, ob ein individuelles Rechtsschutzbedürfnis besteht, wobei die zum Ausschluss der Populärbeschwerde notwendige Einengung des Anwendungsbereichs durch die weiteren in Art. 25a Abs. 1 VwVG genannten Kriterien, das schutzwürdige Interesse und das Berührtsein in Rechten oder Pflichten, erfolgen soll (BVGer A-2992/2017 vom 27. November 2018 E. 6.1, vgl. BGE 144 II 233 E. 4.4).

4.3. Unbestritten ist, dass dem Spital Linth als selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt die staatliche Aufgabe der medizinischen Grundversorgung übertragen wurde. Die Geschäfte des Beschwerdegegners führt der Verwaltungsrat (Art. 5 Abs. 1 GSV in Verbindung mit Art. 9 SSV). Zu seinen Aufgaben zählt unter anderem der Erlass von öffentlich-rechtlichen Verfügungen (Art. 9 Abs. 2 lit. t SSV). Der Beschwerdegegner tritt somit hoheitlich auf und ist gestützt auf die gesetzliche Grundlage formell befugt,



Verfügungen zu erlassen. Mit dem Entscheid des Beschwerdegegners über den Betrieb einer Praxis für Sportmedizin und Physiotherapie in Jona wird jedoch keine direkte Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und dem Beschwerdeführer oder anderen Privaten festgelegt. Vielmehr handelt es sich beim Entscheid des Beschwerdegegners um eine strategische Ausrichtung des Spitals Linth. Dieser strategische Entscheid und dessen Umsetzung ist als Realakt zu qualifizieren. Der Beschwerdeführer macht vorliegend geltend, dass er durch das neu entstandene Konkurrenzverhältnis belastet oder gar verdrängt werde, was der in Art. 27 BV garantierten Wirtschaftsfreiheit zuwiderlaufe. Der Entscheid des Beschwerdegegners kann somit Aussenwirkung entfalten und den Beschwerdeführer in seinen rechtlich geschützten Interessen berühren. Unter Beachtung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV muss dem Beschwerdeführer bei Uneinigkeit über die Rechtmässigkeit des Handelns des Beschwerdegegners ein Rechtsmittelweg und damit ein Entscheid eines Gerichts offenstehen. Die im vorliegenden Fall bestehende Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde an die Vorinstanz (Art. 3 Abs. 1. lit. b des Gesundheitsgesetzes, sGS 311.1, GesG) genügt den Anforderungen an eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 29a BV nicht, weil sie keinen Anspruch auf justizmässige Behandlung einräumt (Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 2901, BGE 128 I 167 E. 4.5, BGer 1C_479/2018 vom 31. Januar 2019 E. 4.6 betreffend VerwGE B 2017/14 vom 11. Juli 2018, www.gerichte.sg.ch).

4.4. Auf kantonaler Ebene wurde die Rechtsweggarantie in Art. 77 KV verankert. In der Botschaft zum V. und VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 28. Februar 2006 wurde zur Umsetzung der Rechtsweggarantie festgehalten, dass eine Ausdehnung des Rechtsschutzes auf alle Realakte durch die Rechtsweggarantie nicht gefordert werde. In Betracht käme nur ein solches Verwaltungshandeln, das in schützenswerte Rechtspositionen eingreife und bei dem der Betroffene legitimiert sei, eine diesbezügliche Feststellungsverfügung zu verlangen (S. 6, ABI 2006 S. 821 ff., mit Verweis auf die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, in: BBI 2001 4387). Der Begriff des "schutzwürdigen Interesses" wird im kantonalen Verwaltungsverfahrenrecht sowohl in Art. 25 Abs. 1 VRP als auch in Art. 45 Abs. 1 VRP verwendet. Nach Art. 25 Abs. 1 VRP ist eine Verfügung den Betroffenen und Dritten, deren eigene schutzwürdige Interessen durch die Verfügung berührt werden, zu eröffnen. In der Literatur wird ausgeführt, dass diese Stellung den



Berechtigten und Verpflichteten (Hauptbeteiligten) zukommt, welche unmittelbar vom Rechtsverhältnis erfasst sind und am vorgängigen Verwaltungsverfahren, das auf Erlass der Verfügung zielt, teilnehmen; an diesem Verfahren können aber auch Dritte beteiligt sein, deren „unmittelbare Interessen“ durch die zwischen den Hauptbeteiligten erzeugten Rechtswirkungen berührt sind. Angesichts des Wortlautes von Art. 25 Abs. 1 VRP und der dazu in der Literatur vertretenen Auffassung ist davon auszugehen, dass nach st. gallischem Verwaltungsverfahrenrecht Anspruch auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren hat, wer durch die zu erlassende Verfügung in eigenen schutzwürdigen Interessen berührt ist. Dies entspricht dem Anspruch, wie er sich entsprechend der Ausstrahlung der Rechtsmittellegitimation auf das erstinstanzliche Verfahren (vgl. dazu I. Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 265 ff.) aus den bundesrechtlichen Vorgaben zur Einheit des Verfahrens ergibt (VerwGE B 2015/47 vom 27. November 2015 E. 2.2.1, www.gerichte.sg.ch).

4.5. Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist ebenfalls nur derjenige zur Rekurerhebung berechtigt, welcher ein "eigenes schutzwürdiges Interesse" dartun kann (vgl. E. 1.2). Mit dem Begriff "eigen" wird zum Ausdruck gebracht, dass der Zweck der Verwaltungsrechtsprechung dem Schutz der einzelnen Personen dient. Diese Definition geht nicht über die bundesrechtliche Anforderung hinaus. Nach dieser wird das Element der "eigenen" Interessen als im Begriff "schutzwürdige Interessen" enthalten betrachtet (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 387). Als "schutzwürdig" gilt jedes praktische oder rechtliche Interesse, welches eine von der Verfügung betroffene Person an deren Änderung oder Aufhebung geltend machen kann. Durch den Ausgang des Verfahrens kann die tatsächliche und rechtliche Situation der betroffenen Person beeinflusst werden. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet - ohne die gebotene Beziehungsnähe zur Streitsache selber - keine Beschwerdebefugnis (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 392). Zur Erhebung des Rechtsmittels sind auch Dritte berechtigt, welche persönlich und mehr als jedermann daran interessiert sind, dass das durch die Verfügung begründete Rechtsverhältnis anders geregelt wird. Vorausgesetzt wird, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 412, Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1155).



5. Zu prüfen ist darum zunächst, ob der Beschwerdeführer als Hausarzt in Jona überhaupt als Konkurrent zur Hausarztpraxis B.__ AG in Uznach und der Praxis am Bühlpark (Sportmedizin und Physiotherapie) in Jona gelten kann.

5.1. Die Vorinstanz führte im Wesentlichen aus, direkte Konkurrenten seien Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 125 I 431 E. 4b/aa). Sie kam zum Schluss, zwischen dem Beschwerdeführer in seiner Tätigkeit als Hausarzt in Jona und der Praxis am Bühlpark in Jona bestehe keine Konkurrenz, da sie nicht das gleiche Angebot hätten. Hinsichtlich der Hausarztpraxis B.__ AG in Uznach liege ebenfalls kein direktes Konkurrenzverhältnis gegenüber dem Beschwerdeführer vor. Zwar würden beide Hausarztpraxen mit demselben Angebot am Markt auftreten. Aufgrund der räumlichen Distanz zwischen Uznach und Rapperswil-Jona liege aber gerade kein direktes Konkurrenzverhältnis vor. Es habe als notorisch zu gelten, dass bei der medizinischen Grundversorgung die geografische Nähe für die Wahl eines Hausarztes oftmals ausschlaggebend sei. Insbesondere kranke, gesundheitlich beeinträchtigte oder ältere Patienten/-innen sowie Familien würden keine Distanz wie die vorliegende von Jona nach Uznach auf sich nehmen, um bei Bedarf ihren Hausarzt aufzusuchen. Im Übrigen dürfe nicht übersehen werden, dass Patienten/-innen ihrem Hausarzt meist bis zur Pensionierung treu blieben. Sofern das Spital Linth seine Patienten/-innen in besonderem Masse an die eigene Hausarztpraxis zuweisen würde, dürfte dies – wenn überhaupt – zu Lasten der Hausarztpraxen in Uznach erfolgen.

Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass die Vorinstanz den Sachverhalt unvollständig und unrichtig festgestellt habe. Traditionellerweise würden in Rapperswil-Jona und Umgebung die sportmedizinischen Dienstleistungen im ambulanten Bereich von den Hausärzten erbracht. Er selbst sei ein Paradebeispiel dafür. Er sei seit Jahrzehnten sportärztlich tätig, und dies nicht nur für den Breitensport, sondern auch als Teamarzt des Eishockeyclubs Rapperswil-Jona Lakers. Seine Patienten würden demnach aus derselben Zielgruppe stammen, welche das Spital Linth mit seinen ambulanten Angeboten anvisiere. In der Praxis am Bühlpark würden gemäss ihrer Website Sportler von Freizeit- bis Profi-Niveau behandelt und selbstverständlich auch Nicht-Sportler mit Beschwerden des Bewegungsapparates. Darüber hinaus gebe es im Schweizerischen System keinen Facharztstitel für Sportmedizin und die sportmedizinische Tätigkeit werde daher traditionellerweise von Fachärzten für Innere



Medizin als Teil der Grundversorgung ausgeübt. Die Vorinstanz habe damit den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt, indem sie vorschnell darauf geschlossen habe, dass zwischen der Praxis für Sportmedizin und Physiotherapie in Jona und seiner Tätigkeit als Hausarzt kein Konkurrenzverhältnis bestehe. In räumlicher Sicht sei unbestritten, dass die beiden Praxen mit ihrem Angebot in Konkurrenz stehen und den gleichen Markt bedienen würden. Die Vorinstanz habe damit zu Unrecht den Nichteintretensentscheid des Beschwerdegegners bestätigt. Dasselbe gelte in Bezug auf die Hausarztpraxis B. __ AG in Uznach. Die Vorinstanz habe ein Konkurrenzverhältnis wegen der räumlichen Distanz zwischen Uznach und Rapperswil-Jona verneint. Auf der Website des Spitals Linth werde aber das Einzugsgebiet vom Zürichsee bis zum Walensee beschrieben. Damit gehöre der Betriebsort seiner Praxis ohne Weiteres zum entsprechenden Einzugsgebiet des Spitals. Das Spital Linth habe keinerlei Interessen daran, seinen Patienten eine anderweitige hausärztliche Betreuung als jene durch die eigene Hausarztpraxis in Uznach zu empfehlen, insbesondere wenn es etwa um Nachbehandlungen oder Kontrollen gehe, die im Zusammenhang mit einem stationären Aufenthalt gestanden seien. Ferne sei es notorisch, dass sich gewisse Synergien aus dem Betrieb eines öffentlich-rechtlichen Spitals und der von diesem betriebenen Hausarztpraxis ergeben würden.

Dagegen wendet der Beschwerdegegner ein, dass die Behauptung des Beschwerdeführers, auch sportmedizinische Dienstleistungen zu erbringen, ein unzulässiges Novum im Beschwerdeverfahren darstelle. Zudem belege er das Ausmass und die Art seiner sportärztlichen Tätigkeit nicht. Er sei zwar Teamarzt des Eishockeyclubs SC Rapperswil-Jona Lakers, eine darüber hinaus gehende Tätigkeit sei aber nicht nachgewiesen. Bezüglich der Hausarztpraxis sei festzuhalten, dass aufgrund der räumlichen Distanz zwischen Uznach und Rapperswil-Jona kein direktes Konkurrenzverhältnis vorliege. Es treffe insbesondere nicht zu, dass das Spital Linth seine stationären Patienten nach Belieben an eine Hausarztpraxis zuweisen könne. Es bestehe freie Arztwahl. Zudem habe sich beim Betreiben der Hausarztpraxis herausgestellt, dass zum überwiegenden Teil langjährige Patienten aus Uznach behandelt würden.

5.2. Entgegen der Meinung des Beschwerdegegners bringt der Beschwerdeführer keine unzulässigen Noven vor. Nach Art. 61 Abs. 1 VRP können mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Der



Beschwerdeführer kann sich auch darauf berufen, der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 2 VRP). Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot. Dieses besagt, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 919). Ausdruck des Novenverbots ist ausserdem, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642). Demgegenüber dürfen neue Tatsachen, die sich vor Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden (unechte Noven), im Verfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden und sind zu würdigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 643). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht dann, wenn der dem vorinstanzlichen Entscheid zugrundeliegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Eine solche Änderung des Klagefundaments ist nach der Praxis gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP nicht zulässig. Eine Einschränkung ergibt sich aber aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition, d.h. inklusive (echter) Noven. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis, VerwGE B 2016/192 vom 26. Oktober 2017 E. 1.2).

Der Beschwerdeführer legt mit seiner Beschwerdebegründung ausführlicher als in der Rekurschrift vom 6. Oktober 2017 dar, weshalb er als Konkurrent gegenüber den beiden vom Beschwerdegegner eröffneten Praxen zu gelten habe. Eine gegenüber dem bisherigen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung im oben erwähnten Sinn erhebt er damit entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners nicht. Dem Rechtsbegehren wird damit auch kein neues tatsächliches Fundament unterstellt. Vielmehr bringt der Beschwerdeführer neue Argumente ein, welche sich auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid beziehen.



5.3. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten nach Art. 27 BV gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur für sogenannte direkte Konkurrenten. Als solche gelten Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 125 I 431 E. 4b). Die enge Definition wird in der Lehre allerdings kritisiert und es wird vorgeschlagen, dass für die Bejahung des Konkurrenzverhältnisses die objektive und subjektive Austauschbarkeit der infrage stehenden Güter und Leistungen massgebend ist. Nicht entscheidend ist somit die Zugehörigkeit zur gleichen Branche oder dass die Konkurrenten in der Breite ein völlig übereinstimmendes Angebot aufweisen und exakt den gleichen Kundenkreis ansprechen (ausführlicher K. Vallender, in: B. Ehrenzeller u.w. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 32 zu Art. 27 BV).

5.4. Der Beschwerdegegner betreibt ausserhalb des Spitals Linth die Praxis am Bühlpark in Jona, welche Leistungen im Bereich Sportmedizin, Physiotherapie, Kinderchirurgie, und -orthopädie sowie plastische Chirurgie anbietet. Zum Dienstleistungsangebot im Bereich Sportmedizin gehören verschiedene Leistungen wie Diagnostik und Therapie von akuten (Sport-)Verletzungen, Abklärung und Behandlung von chronischen über- und fehlbelastungsbedingten Beschwerden des Bewegungsapparats, Taping oder Trainingsberatung (<https://praxisbuehlpark.ch/> unter: Dienstleistungen/Physiotherapie, besucht am 19. Juni 2019). Im selben Ort befindet sich die Hausarztpraxis des Beschwerdegegners, welcher über den Facharztstitel für Innere Medizin (<https://www.doctorfmh.ch/> unter: Ärzteverzeichnis) verfügt. Als Hausarzt gilt der Beschwerdeführer als Grundversorger und hat damit Leistungen für alle Personen mit akuten Erkrankungen oder chronischen Leiden zu erbringen (vgl. <https://www.fmh.ch/siwf/siwf.cfm> unter: Weiterbildung/Facharztstitel und Schwerpunkte, Bericht des Bundesrates: Zur aktuellen Situation der ärztlichen Grundversorgung in Erfüllung des Postulats der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates 07.3279, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home.html> unter: Das BAG/Publicationen/Bundesratsberichte/Bundesratsberichte-2006-2015). Der Beschwerdeführer ist als Facharzt für Allgemeine Innere Medizin berechtigt, über die Tarifstruktur TARMED unter anderem sportmedizinische Beratung zu Training und Belastungsgrenzen abzurechnen. Insbesondere beim Hausarztmodell – einem alternativen Versicherungsmodell der obligatorischen Krankenversicherung, welches



gemäss Statistik (zusammen mit dem Health Maintenance Organization (HMO)-Modell, Bonusversicherung etc.) zu 68,7% (<https://www.bag.admin.ch/> unter: Zahlen&Statistiken/Statistik der obligatorischen Krankenversicherung) genutzt wird – liegt die Erstbehandlung bei einer Sportverletzung beim Hausarzt. Zumindest im Bereich der akuten Verletzungen bietet der Beschwerdeführer damit dasselbe Leistungsangebot wie die Praxis am Bühlpark im Bereich Sportmedizin an. Auch die Praxis am Bühlpark ist im Bereich der Sportmedizin offen für Sportler von Freizeit- bis Profi-Niveau und ebenso für Nicht-Sportler mit Beschwerden des Bewegungsapparates (<https://praxisbuehlpark.ch/> unter: Dienstleistungen/ Sportmedizin, besucht am 29. August 2019). Überdies fungiert der Beschwerdeführer gemäss dem der Beschwerdeschrift beigelegten Schreiben vom 19. Mai 2009 als Teamarzt des Eishockeyclubs SC Rapperswil-Jona Lakers und kann sich auch aus dieser Verbindung als Sportarzt etablieren. Der Beschwerdeführer bringt des Weiteren zu Recht vor, dass in der Schweiz keine Weiterbildung mit einem Facharzttitel in Sportmedizin abgeschlossen werden kann (<https://www.fmh.ch/siwf/siwf.cfm> unter: Weiterbildung/Facharzttitel und Schwerpunkte). Lediglich aufgrund der Bezeichnung "Hausarzt" lässt sich daher nicht ableiten, dass der Beschwerdeführer nicht im Bereich Sportmedizin tätig ist. Unter Beachtung dieser Ausführungen erweist sich die Schlussfolgerung der Vorinstanz als nicht haltbar, und die Praxis am Bühlpark hat, zumindest im Bereich Sportmedizin, als Konkurrent des Beschwerdeführers zu gelten.

5.5. Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer und die Hausarztpraxis B.__ AG in Uznach aufgrund derselben Leistungen als Hausarzt Konkurrenten sind. Strittig ist, ob aufgrund der räumlichen Distanz zwischen Jona und Uznach dieselben Kunden bzw. Patienten angesprochen werden. Die Fahrdistanz mit dem Auto zwischen Jona und Uznach beträgt knapp 20 Minuten. Der Beschwerdegegner ging in der Verfügung vom 14. September 2017 – entgegen seinen Ausführungen in der Vernehmlassung vom 11. Februar 2019 – aufgrund der geografischen Nähe von einem Konkurrenzverhältnis aus. In Uznach wohnen zurzeit 6'394 Einwohner (<http://www.uznach.ch/de/portrait/uznachinkuerze/>, Angaben per 30. September 2018) und in Rapperswil-Jona 26'876 (<http://www.rapperswil-jona.ch/de/> unter: Wirtschaft/Standortvorteile/Statistiken/ Rapperswil-Jona in Zahlen, Angaben per 31. Mai 2019). Gemäss dem Hausarztverzeichnis sind in Uznach neun Hausärzte tätig und in Jona sieben (<http://www.hausarztverzeichnis.ch>); ungefähr ähnliche Zahlen sind auch unter <https://>



www.doktor.ch/allgemeinaerzte/index.html oder den Ärztelisten der einzelnen Krankenversicherungen zu finden. Die Auswahl an Hausärzten, welche für die Grundversorgung der Einwohner zuständig sind, ist sowohl in Uznach als auch insbesondere in Jona gemessen an der Anzahl Einwohner nicht allzu gross. Allerdings greift es zu kurz, nur diese beiden Ortschaften zu berücksichtigen. Geografisch in unmittelbarer Nähe zu Jona bzw. zur politischen Gemeinde gehörend liegt Rapperswil. In diesem Gebiet stehen den Einwohnern ebenfalls ungefähr zehn Hausärzte zur Auswahl (gleiche Internetquellen wie zu Jona und Uznach). Diese Konkurrenz in unmittelbarer Nähe dürfte sich stärker auswirken als eine Hausarztpraxis in Uznach, konkret die Hausarztpraxis B.__ AG. Im Übrigen wären in Uznach eher die dort umliegenden Gemeinden Eschlikon, Schmerikon oder Kaltbrunn, in welchen weitere Hausärzte tätig sind, betroffen. Die Vorinstanz geht zu Recht davon aus, es werde im Regelfall ein gut zu erreichender Arzt in Wohnortnähe ausgesucht. So sind auch die Krankenversicherungen darauf ausgerichtet, den versicherten Personen mit Hausarztmodell anhand der von ihnen erstellten Ärzteliste Hilfe bei der Suche von Hausärzten in der Nähe anzubieten. Der Beschwerdeführer kann durch seine blosser Behauptung nicht das Gegenteil glaubhaft machen. Im Übrigen wäre es für ihn, falls die Behauptung zutreffend wäre, ein Leichtes gewesen, einen Nachweis zu erbringen, dass ein grosser Teil seiner Patienten aus Uznach stammt bzw. nun zur Praxis am Bühlpark wechseln würde. Entgegen seiner Ansicht ist in der Regel auch nicht davon auszugehen, dass das Spital Linth Patienten in die eigene Hausarztpraxis zuweist. Einerseits ist das Einzugsgebiet des Spitals Linth gross, und damit werden nicht nur Personen in unmittelbarer Nähe zu Uznach bzw. zur Hausarztpraxis B.__ AG behandelt. Andererseits wählen fast 70% der versicherten Personen ein alternatives Krankenversicherungsmodell, zu welchem auch das Hausarztmodell gehört (siehe Quelle Statistiken E. 5.4). Der grösste Teil der Bevölkerung wird damit bereits von einem Hausarzt betreut und benötigt keine Zuweisung an einen Hausarzt durch das Spital Linth bzw. umgekehrt wurde der Patient vielmehr durch den Hausarzt an das Spital Linth zur Behandlung zugewiesen (<https://www.spital-linth.ch/> unter: Zuweiser & Hausärzte). Folglich kam die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass die Hausarztpraxis B.__ AG in Uznach aufgrund der geografischen Distanz nicht in (rechtlich relevanter) Konkurrenz zum Beschwerdeführer steht.

6.



6.1. Dementsprechend bleibt weiter zu prüfen, ob der Beschwerdeführer im Bereich der Sportmedizin eine Konkurrentenbeschwerde gegen die Praxis am Bühlpark erheben könnte. Entgegen der vom Beschwerdeführer vertretenen Ansicht wird das Prozessrecht nicht überdehnt, wenn die in der Praxis und Lehre entwickelten Grundsätze zur sogenannten "Konkurrentenbeschwerde" zur Anwendung gelangen. Sowohl die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGer 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 1.2.3 und 1.2.4: Private gegen staatlichen Monopolisten, nicht publiziert in: BGE 138 I 378 "Glarnersach") als auch die kantonale Praxis (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 423 zur Beschwerdelegitimation Dritter bzw. Konkurrenten mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung) unterscheidet zwischen einem Adressaten einer Verfügung, welcher dadurch direkt berechtigt oder verpflichtet wird, und einem Drittbetroffenen (vgl. zum Ganzen auch J. Häner, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Rz. 11 ff. zu Art. 48 VwVG). Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer Drittbetroffener und kann gegebenenfalls in seiner Eigenschaft als Konkurrent des Beschwerdegegners eine Legitimation zum Erlass einer Verfügung ableiten. Diese Befugnis des Beschwerdeführers setzt voraus, dass er nach den Grundsätzen der "Konkurrentenbeschwerde" dazu berechtigt ist.

6.2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Konkurrent nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zur Beschwerde legitimiert. Diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs und schafft keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe. Eine besondere Betroffenheit kann aber vorliegen für Konkurrenten in Wirtschaftszweigen, die durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen wie zum Beispiel Kontingentierungen, Bedürfnisklauseln oder Monopoleinräumung in eine besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden, da hier der "freie" Wettbewerb nicht mehr spielt und die den Konkurrenten begünstigende Verfügung den Mitkonkurrenten in weitergehendem Masse erfasst. Ferner ist ein Konkurrent zur Beschwerde legitimiert, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt, oder wenn er einem Kartell oder einem marktbeherrschenden Unternehmen gegenübersteht und dadurch einen deutlich spürbaren Wettbewerbsnachteil erleidet (R. Wiederkehr, Die Beschwerdebefugnis des Konkurrenten, in: recht 2014, S. 80). Hingegen kann das bloss allgemeine Interesse der Konkurrenten, dass die für alle geltenden allgemeinen Vorschriften gegenüber den anderen Wirtschaftsteilnehmern korrekt angewendet



werden, keine Beschwerdelegitimation begründen (BGer 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 1.2.4 "Glarnersach", BGer 2C_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 4.4, BGE 139 II 328 E. 3.3, vgl. zum Ganzen: J. Häner, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Rz. 15 zu Art. 48 VwVG, Marantelli/Huber, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Rz. 28 zu Art. 48 VwVG, M. Bertschi, a.a.O., N 70ff. zu §21 VRG).

6.3. Ziel des Kantons St. Gallen ist es, für seine Bevölkerung eine medizinische, pflegerische und therapeutisch stationäre Spitalversorgung unter Berücksichtigung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sicherzustellen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 6 des Gesetzes über die Spitalplanung und –finanzierung, sGS 320.1, SPFG). Grundlagen dieser Spitalplanung bilden der Stand der stationären Spitalversorgung, der zukünftige Bedarf und die voraussichtlichen Angebote sowie der Kantonsratsbeschluss über die Grundsätze und Ziele der Spitalplanung (Art. 7 SPFG). Der Kanton erlässt Spitallisten, welche sich in Leistungsbereiche und -gruppen gliedert (Art. 8 Abs. 1 SPFG). Es bestehen drei verschiedene Spitallisten: eine für die Akutsomatik (sGS 331.41), eine andere für die Psychiatrie (sGS 331.42) und eine weitere für die Rehabilitation (sGS 331.43). Gemäss der Spitalliste Akutsomatik des Kanton St. Gallen verfügen im Kanton St. Gallen neun Spitäler über die Zulassung zur stationären Behandlung akuter Krankheiten (Art. 39 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, SR 832.10, KVG Art. 4 Abs. 1 lit. b und c, Art. 6 bis Art. 20 SPFG, Regierungsbeschluss über die Spitalliste Akutsomatik, sGS 331.41, www.sg.ch unter: Gesundheit/Gesundheitsversorgung/Spitalplanung/Spitalliste). In der Region See-Gaster liegen das öffentlich-rechtliche Spital Linth in Uznach und die private Rosenklinik AG in Rapperswil. Die Rosenklinik verfügt lediglich über einen beschränkteren Leistungsauftrag als das Spital Linth. Sie ist auf die Orthopädie, orthopädische Chirurgie, Viszeral-, Gefäss- und Thoraxchirurgie spezialisiert (Anhang 1 des Regierungsbeschlusses über die Spitalliste Akutsomatik, <https://rosenklinik.ch/die-fachgebiete>). Von der Fahrzeit von Rapperswil-Jona her etwas weiter weg liegt das nächste öffentlich-rechtliche Spital Wattwil, welches praktisch (noch) über denselben Leistungsauftrag wie das nähergelegene Spital Linth verfügt. Bezüglich ausserkantonaler Spitäler ist festzuhalten, dass lediglich 19% aller akutsomatischen Spitalaufenthalte der St. Galler Bevölkerung in einem Spital ausserhalb des Kantons St. Gallen erfolgen (Spitalplanung Akutsomatik 2017, S. 28, www.sg.ch unter: Gesundheit/



Gesundheitsversorgung/Spitalplanung/Spitalliste). Der grosse Teil der Bevölkerung des Kantons St. Gallen lässt sich damit innerhalb des Kantons behandeln, insbesondere die nicht zusatzversicherten Patienten/-innen (vgl. Spitalplanung Akutsomatik 2017, S. 30; die obligatorische Krankenversicherung übernimmt in der Regel nur die Kosten zum Tarif des Wohnkantons: Art. 41 Abs. 1^{bis} KVG). Zwar besteht der Grundsatz der freien Spitalwahl (Art. 41 Abs. 1^{bis} KVG), doch setzt dies auch eine höhere Mobilität der Patienten/-innen voraus, was auf eine beschränkte Personengruppe, und zwar zumeist auf jüngere und zusatzversicherte Patienten zutrifft (Spitalplanung Akutsomatik 2017, S. 30). Der Beschwerdegegner wendet damit zu Recht ein, dass das Spital Linth keine monopolistische Stellung hat bzw. der Staat nicht über ein rechtliches Monopol zum Betrieb von Spitälern verfügt. Jedoch übersieht er, dass die Konkurrenz im Bereich Akutsomatik und chirurgischer Eingriffe sehr klein ist. Dies kann, wie sich nachfolgend zeigen wird, durchaus Einfluss auf den Betrieb der Praxis am Bühlpark im Bereich Sportmedizin haben.

6.4. Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Art. 27 BV und Art. 94 BV. Aus dem Grundsatzentscheid für eine privatwirtschaftliche Wirtschaftsordnung (Art. 94 BV) folgt, dass unternehmerisches Handeln des Staates auf einer *formell-gesetzlichen Grundlage* beruhen, im *öffentlichen Interesse* liegen und *verhältnismässig* sein muss (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV). Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates soll wettbewerbsneutral bzw. nicht wettbewerbsverzerrend sein, d.h. den gleichen Wettbewerbsbedingungen unterworfen sein wie ein entsprechendes privates Unternehmen. Die Wettbewerbsneutralität staatlichen Unternehmerhandelns kann in Frage gestellt sein, wenn der Staat nicht vergleichbaren Regeln wie die privaten Wettbewerbsteilnehmer untersteht. Daraus ergibt sich, dass eine Quersubventionierung des Wettbewerbsbereichs eines staatlichen Unternehmens aus seinem Monopolbereich unzulässig ist, soweit sie in systematischer Weise erfolgt und sie deshalb geeignet ist, den freien Wettbewerb zu verfälschen (BGE 143 II 425 E. 4.2, 4.3, BGE 138 I 378 "Glarnersach" E. 6.3.2). Eine Gefahr des unfairen Wettbewerbs kann sich aus der Andersartigkeit des Kapitals bzw. der möglichen tieferen Kapitalkosten der staatlichen, staatsnahen und staatseigenen Betriebe ergeben (H. Schneider, Staat und Wirtschaft im Wettbewerb, in: sic! 2016, S.648). Zumindest ist nicht auszuschliessen, dass Staatsbetriebe gewisse Wettbewerbsvorteile haben, z.B. Steuerbefreiung,



Staatsgarantie, Möglichkeiten der unterschweligen Quersubventionierung, vorbestehendes Wissen aus dem Monopolbetrieb usw., was zu einer Beeinträchtigung der Marktsituation führen kann (Abegg/Frei, Eintritt des Staates in den Wettbewerb, in: recht 2018, S. 152, S. 146).

6.5. Die Praxis am Bühlpark bietet wie der Beschwerdeführer Dienstleistungen im Bereich der Sportmedizin an. Da die Praxis am Bühlpark betrieblicher Teil des Spitals Linth ist, bestünde durch die Zusammenarbeit des Spitals Linth im Bereich der sportmedizinischen Leiden mit der Praxis am Bühlpark die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung. Die Praxis am Bühlpark könnte insofern vom Spital Linth profitieren, als dass das Spital die Kunden an die Praxis am Bühlpark zuweisen könnte bzw. gemäss der Website der Praxis am Bühlpark in gewissen Bereichen in der Sportmedizin (Sporttauglichkeits-Untersuchungen, Abklärungen unklarer Leistungsminderung und bei Verdacht auf Übertraining und offenen und arthroskopischen (Schlüsselloch-) Operationen von Sportverletzungen) ausdrücklich zusammengearbeitet wird (vgl. Abegg/Frei, a.a.O., S. 152; <https://praxisbuehlpark.ch/> unter: Dienstleistungen/Physiotherapie, besucht am 19. Juni 2019). Weiter moniert der Beschwerdeführer, die Praxis am Bühlpark könne möglicherweise durch das Spital Linth, sei es durch Material, Geräte (z. B. für die Operationen) oder andersartige Ressourcen, subventioniert werden. Sowohl die mögliche Zuweisung der Patienten als auch die mögliche Subvention wären somit potenziell geeignet, die wirtschaftsverfassungsrechtliche Ordnung zum Nachteil des Beschwerdeführers zu beeinträchtigen. Darüber hinaus stellt der Beschwerdeführer in Frage, ob überhaupt eine genügende gesetzliche Grundlage zum Betrieb dieser Praxis bestehe. Diese materiellen Fragen bezüglich der gesetzlichen Grundlage zur Angebotserweiterung des Spitals Linth und des wettbewerbsverzerrenden staatlichen Verhaltens sind allerdings nicht in diesem Verfahren zu prüfen.

7. Abschliessend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer als Hausarzt zwar dasselbe Leistungsangebot wie die Hausarztpraxis B. AG erbringt, jedoch aufgrund der geografischen Distanz von Jona zu Uznach nicht denselben Markt bedient, und damit nicht als Konkurrent gilt. Hingegen besteht eine Konkurrenzsituation zwischen dem Beschwerdeführer und der Praxis am Bühlpark im Bereich der Sportmedizin, da in diesem Bereich dieselben Leistungen im selben Ort auf demselben Markt angeboten werden. Die Praxis am Bühlpark ist betrieblicher Teil des Spitals Linth, womit sie nicht



als irgendein anderer privater Konkurrent auf den Markt tritt. Denn durch diese Verbindung zum Spital Linth ist bei Nichteinhalten der Wettbewerbsregeln, auf welche unter E. 6.4 hingewiesen wurde, eine Wettbewerbsverzerrung nicht auszuschliessen. Vorliegend ergibt sich demnach eine Markt-situation, die eine spezielle Beziehungsnähe zwischen den Konkurrenten schafft, die weiter geht als in jenen Fällen, in denen ein Dritter in einem System des freien Wettbewerbs (ohne Geltendmachung einer rechtsungleichen Behandlung) lediglich die einem Konkurrenten erteilte Betriebsbewilligung oder Baubewilligung anfechten will (BGE 127 II 264 E. 2h, BVGer C_2907/2008 vom 20. Oktober 2008 E. 3.2.3). Zudem ist massgeblich, dass der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen verfassungsrechtliche Grundsätze (Art. 5, 27 und 94 BV) geltend macht und rügt, dass der Beschwerdegegner mit dem Betrieb der Praxis am Bühlpark im Bereich der Sportmedizin in wettbewerbsverzerrender Weise gegenüber den privaten Unternehmen privilegiert sei (vgl. BGer 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 1.2.4 "Glarnersach"). Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners reicht es für die Legitimation des Beschwerdeführers aus, wenn dieser eine verfassungswidrige Vorgehensweise des Beschwerdegegners zumindest glaubhaft geltend macht (vgl. BGE 125 I 7 E. 3e, R. Wiederkehr, a.a.O., S. 91). Die Beweislast bei der Begründungspflicht zur Legitimation würde überspannt, wenn die vom Beschwerdeführer in den Schreiben vom 14. August 2017 und 6. Oktober 2017 dargelegten Argumente im Verfahren betreffend die Legitimation noch ausführlicher und konkreter verlangt würden. Dabei handelt es sich um sogenannte doppelrelevante Tatsachen, die Gegenstand einer materiellen Beurteilung sind, die aber auch vorfrageweise für die Eintretensvoraussetzungen, i.c. die Legitimation, massgebend sind (vgl. M. Bertschi, a.a.O., N 8 zu §21, BGE 137 III 32 E. 2.3, BGer 6B_535/2017 vom 19. September 2017 E. 3.1, vgl. VerwGE K 2015/6 vom 15. August 2017 E. 1.2, www.gerichte.sg.ch). Damit erfüllt der Beschwerdeführer im Bereich der Sportmedizin die Voraussetzungen der Konkurrentenbeschwerde und hat ein schützenswertes Interesse am Erlass einer Verfügung durch den Beschwerdegegner. Die Beschwerde ist folglich teilweise begründet und in diesem Umfang gutzuheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 28. September 2018 ist insoweit aufzuheben, als die Sache an den Beschwerdegegner zurückzuweisen ist zum Entscheid über die Anträge des Beschwerdeführers vom 14. August 2017 Ziff. 1 lit b und Ziff. 2, soweit diese auf die Praxis am Bühlpark im Bereich Sportmedizin Bezug nehmen, in Form einer anfechtbaren Verfügung.



8.

8.1. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Es gilt der Grundsatz der Kostentragung nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 93 und 96). Nach den konkreten Umständen obsiegt der Beschwerdeführer teilweise, d.h. rund hälftig, und hat die Kosten damit zur Hälfte zu tragen. Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenanteil des Beschwerdeführers von CHF 750 wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 verrechnet; CHF 750 werden ihm zurückerstattet. Beim Beschwerdegegner ist ein Kostenanteil von CHF 750 zu erheben. Gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP ist auf die Erhebung nicht zu verzichten.

8.2. Bei vollständiger oder teilweiser Guttheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, a.a.O., S. 103). Im Rekursverfahren wurden dem Beschwerdeführer Kosten in der Höhe von CHF 1'000 auferlegt. Entsprechend der Kostenregelung im Beschwerdeverfahren sind auch diese Kosten vom Beschwerdeführer und Beschwerdegegner je hälftig zu tragen.

8.3. Nachdem der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen nicht mehrheitlich durchgedrungen ist, hat er sowohl im Beschwerde- als auch im Rekursverfahren keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP, R. Hirt, a.a.O., S. 183f.).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und der Entscheid der Vorinstanz vom 28. September 2018 wird insoweit aufgehoben, als die Sache an den Beschwerdegegner zurückgewiesen wird zum Entscheid über die Anträge des Beschwerdeführers vom 14. August 2017 Ziff. 1 lit b und Ziff. 2, soweit



diese auf die Praxis am Bühlpark im Bereich Sportmedizin Bezug nehmen, in Form einer anfechtbaren Verfügung.

2.

2.1. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlen der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegner je zur Hälfte (je CHF 750). Der Anteil des Beschwerdeführers von CHF 750 wird mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 verrechnet; CHF 750 werden ihm zurückerstattet.

2.2.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'000 bezahlen der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegner je zur Hälfte (je CHF 500).

3. Ausseramtliche Kosten werden weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Schambeck