



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2013/244
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	23.01.2015
<b>Entscheiddatum:</b>	23.01.2015

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 23.01.2015**

**Verfahren, Treu und Glauben, Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 5 Abs. 3 BV. Eine Verfügung, welche nicht dem Vertreter des Adressaten eröffnet wurde, ist nicht nichtig. Nach Treu und Glauben muss der Vertreter, nachdem er von der Verfügung Kenntnis erhalten hat, ein Rechtsmittel ergreifen und darf sich nicht darauf beschränken, eine neue, die Rechtsmittelfrist auslösende Eröffnung an ihn zu verlangen (Verwaltungsgericht, B 2013/244). Entscheid vom 23. Januar 2015 Besetzung Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder; Gerichtsschreiber Scherrer**

**Verfahrensbeteiligte X.Y., Beschwerdeführer, vertreten durch A.B., Rechtsagent gegen Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, und Kantonsspital St. Gallen, Direktion, Rorschacher Strasse 95, 9007 St. Gallen, Beschwerdegegner, Gegenstand Rechtsverzögerung/ Rechtsverweigerung**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** X.Y. verpflichtete sich am 21. Januar 2011, sämtliche ungedeckten Kosten für den Lebensunterhalt einschliesslich Unfall, Krankheit und Rückreise, die den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden sowie privaten Erbringern von medizinischen Dienstleistungen durch den Aufenthalt seines Vaters in der Schweiz entstehen, bis zu einem Betrag von CHF 30'000 zu übernehmen. Während seines Aufenthalts erkrankte der Vater am 11. Februar 2011. Für seine Hospitalisation entstanden Kosten von CHF 32'755 im Kantonsspital St. Gallen und von etwas mehr als CHF 19'000 in der Geriatrischen Klinik St. Gallen. Hinzu kamen Kosten von CHF 7'500 für den Rücktransport in den Kosovo. X.Y. betraute am 15. März 2011 A.B. mit der Interessenwahrung in diesem Krankheitsfall. Am 4. April 2011 wurde das Vertretungsverhältnis dem Kantonsspital St. Gallen angezeigt.



Das Kantonsspital St. Gallen verpflichtete X.Y. am 13. September 2011 zur Zahlung von CHF 22'755 (CHF 32'755 abzüglich Teilzahlung von CHF 10'000). Die Verfügung wurde X.Y. und nicht seinem Vertreter zugestellt. Für diese Forderung erteilte der Einzelrichter des Kreisgerichts St. Gallen – nachdem er dem Vertreter am 21. November 2011 das rechtliche Gehör gewährt und dieser am 23. Dezember 2011 Stellung genommen hatte – am 27. Januar 2012 im Betreibungsverfahren die definitive Rechtsöffnung. Die dagegen erhobene Beschwerde wies der Einzelrichter des Kantonsgerichts St. Gallen am 11. Mai 2012 ab mit der Begründung, der Vertreter sei spätestens am 15. Dezember 2011 in den Besitz der mangelhaft eröffneten Verfügung gelangt und in der Lage gewesen, Rekurs zu erheben. Am 23. Dezember 2011 beim Gläubiger die formell richtige Eröffnung der Verfügung zu verlangen, habe nicht genügt.

**B.** Zum Begehren des Vertreters von X.Y. vom 23. Dezember 2011, ihm die Verfügung vom 13. September 2011 rechtsgenüglich zu eröffnen, hielt der Rechtsdienst des Kantonsspitals St. Gallen am 9. Januar 2012 fest, es bestehe kein Anspruch auf Erlass einer neuen Verfügung. Am 12. März 2012 ersuchte der Vertreter, "die Nichteröffnung einer neuen Kostenverfügung ... an den unterzeichneten bevollmächtigten Rechtsvertreter ordnungsgemäss zu verfügen". Mit Hinweis auf das beim Kantonsgericht hängige Beschwerdeverfahren in der Rechtsöffnungssache erachtete der Rechtsdienst das Gesuch am 19. März 2012 als hinfällig und retournierte es (act. 7/1.4 im Verfahren B 2012/219).

Am 12. Juli 2012 rügte der Vertreter von X.Y. bei der Geschäftsleitung des Kantonsspitals St. Gallen Rechtsverzögerung durch den Rechtsdienst. Dieser sei anzuweisen, das Gesuch vom 12. März 2012 unverzüglich zu beantworten. Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen, an den die Eingabe am 17. Juli 2012 zuständigshalber weitergeleitet worden war, trat auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde am 26. September 2012 nicht ein. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, eine mangelhafte Eröffnung führe nicht zwingend zur Nichtigkeit der Verfügung. Sie müsse nicht in jedem Fall nochmals zugestellt werden. Vielmehr müsse "die Rechtsmittelfrist gewahrt bleiben". Der Vertreter habe im Rechtsöffnungsverfahren bereits am 21. November 2011 Kenntnis von der Verfügung gehabt und die Möglichkeit, das ordentliche Rechtsmittel des Rekurses zu ergreifen, ungenutzt verstreichen lassen. Das – stellvertretend für das Gesundheitsdepartement



handelnde – Bildungsdepartement (vgl. VerwGE B 2012/219 vom 22. Mai 2013) hob am 4. November 2013 den Nichteintretensentscheid des Verwaltungsrats der Spitalverbunde vom 26. September 2012 auf mit der Begründung, nur mit dem Erlass einer Verfügung wäre es X.Y. möglich gewesen, die Eröffnung der Verfügung vom 13. September 2011 in einem ordentlichen Rechtsmittelverfahren überprüfen zu lassen. Es entschied reformatorisch, die Rechtsverweigerungsbeschwerde sei unbegründet und abzuweisen, da die Verfügung vom 13. September 2011 mit der Übergabe an den Vertreter diesem als zugestellt gelte und die Rechtsmittelfrist ab diesem Zeitpunkt zu laufen begonnen habe. Mangels Anfechtung sei diese in Rechtskraft erwachsen, womit kein Anspruch auf eine erneute Eröffnung bestehe.

**C.** X.Y. (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid des Bildungsdepartements (Vorinstanz) vom 4. November 2013 mit Eingabe seines Vertreters vom 19. November 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben, der Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig festzustellen und das Kantonsspital St. Gallen anzuweisen, das Gesuch vom 12. März 2012 zu beantworten.

Die Vorinstanz beantragte am 9. Dezember 2013, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Kantonsspital St. Gallen (Beschwerdegegner) verzichtete am 19. Dezember 2013 auf eine Stellungnahme. Auf die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

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

**1.** Der Rechtsdienst des Beschwerdegegners weigerte sich am 9. Januar 2012, die Kostenverfügung vom 13. September 2011 nachträglich auch dem Vertreter zu eröffnen. Auch das Gesuch vom 12. März 2012 um eine anfechtbare Feststellung, dass ein solcher Anspruch nicht besteht, behandelte er nicht. Deswegen erhob der Beschwerdeführer am 12. Juli 2012 eine Rechtsverweigerungsbeschwerde, auf welche der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen am 26. September 2012 nicht eintrat. Die Vorinstanz hiess den dagegen erhobenen Rekurs am 4. November



## St.Galler Gerichte

2013 teilweise gut. Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der gegen diesen Rekursentscheid erhobenen Beschwerde zuständig (Art. 89 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheides, mit welchem der Nichteintretensentscheid vom 26. September 2012 zwar aufgehoben, nicht aber eine Rechtsverweigerung festgestellt wurde, zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 92 in Verbindung mit Art. 64 und Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 19. November 2013 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 92 in Verbindung mit Art. 64 und Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

**2.** Die Vorinstanz hat den Rekurs des Beschwerdeführers teilweise gutgeheissen mit der Begründung, der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen hätte auf die Rechtsverzögerungsbeschwerde eintreten müssen. Entgegen dem Begehren vom 12. März 2012 sei bisher keine anfechtbare Verfügung ergangen, mit welcher festgestellt worden sei, der Beschwerdeführer habe keinen Anspruch auf eine – zusätzliche – erst Rechtswirkungen auslösende förmliche Eröffnung der Kostenverfügung vom 13. September 2011 gegenüber dem Vertreter. Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen hätte dementsprechend die Rechtsverweigerungsbeschwerde in der Sache behandeln müssen. Die Vorinstanz hat aber aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung verzichtet. Sie ist zum Schluss gekommen, die Rechtsverweigerungsbeschwerde hätte mangels Anspruchs auf eine erneute Eröffnung der Kostenverfügung abgewiesen werden müssen.

**3.** Der Beschwerdeführer beantragt, es sei der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben, der Sachverhalt richtig und vollständig festzustellen und – sinngemäss – der Beschwerdegegner anzuweisen, eine anfechtbare Verfügung über den Anspruch auf ordnungsgemässe Eröffnung der Kostenverfügung vom 13. September 2011 an seinen Vertreter zu erlassen.

**3.1.** Sowohl der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen als auch die Vorinstanz haben die Frage, ob dem Beschwerdeführer ein solcher Anspruch zukommt, wenn auch nicht im – gegen eine solche Verfügung offen stehenden –



ordentlichen Rechtsmittelverfahren, so doch über den Weg der Rechtsverweigerungsbeschwerde, inhaltlich geprüft und verneint. Das Begehren des Beschwerdeführers kann lediglich dahin gehend verstanden werden, es sei festzustellen, dass die Verfügung vom 13. September 2011 erst nach der Eröffnung an den Vertreter Rechtswirkungen, insbesondere den Lauf der Rechtsmittelfrist und allenfalls die Vollstreckbarkeit auslöse, und deshalb formell korrekt noch dem Vertreter zu eröffnen sei.

**3.2.** Indem die Verfügung vom 13. September 2011 dem Beschwerdeführer und nicht seinem Vertreter zugestellt wurde, wurde sie unbestrittenermassen mangelhaft eröffnet. Nach der Rechtsprechung ist jedoch nicht jede mangelhafte Eröffnung schlechthin nichtig mit der Konsequenz, dass die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginnen könnte. Aus dem Grundsatz, dass den Parteien aus mangelhafter Eröffnung keine Nachteile erwachsen dürfen, folgt vielmehr, dass dem beabsichtigten Rechtsschutz schon dann Genüge getan wird, wenn eine objektiv mangelhafte Eröffnung trotz ihres Mangels ihren Zweck erreicht. Das bedeutet nichts anderes, als dass nach den konkreten Umständen des Einzelfalls zu prüfen ist, ob die betroffene Partei durch den gerügten Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage ist der auch in diesem prozessualen Bereich geltende Grundsatz von Treu und Glauben, an welchem die Berufung auf Formmängel in jedem Fall ihre Grenze findet (BGer 9C\_791/2010 vom 10. November 2010 E. 2.2 mit zahlreichen Hinweisen).

Der Vertreter erhielt am 15. Dezember 2011, spätestens aber am 23. Dezember 2011 Kenntnis von der Verfügung des Beschwerdegegners vom 13. September 2011, mit welcher sein Mandant zur Bezahlung von Kosten über CHF 32'755 verpflichtet wurde. Er ging davon aus, die Rechtsmittelfrist beginne erst mit der ordentlichen Eröffnung an ihn zu laufen und hat deshalb am 23. Dezember 2011 kein Rechtsmittel ergriffen, sondern die korrekte Eröffnung beantragt. Am 9. Januar 2012 gab ihm der Rechtsdienst des Beschwerdegegners bekannt, seiner Auffassung nach bestehe kein solcher Anspruch. Mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hätte der Vertreter des Beschwerdeführers zumindest ab diesem Zeitpunkt davon ausgehen müssen, dass seine Auffassung zum Eintritt der Rechtswirkungen der mangelhaft



eröffneten Verfügung und damit auch zum Beginn der Rechtsmittelfrist möglicherweise nicht zutrifft.

Dies gilt umso mehr, als die vom Rechtsdienst des Beschwerdegegners vertretene Auffassung auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmt. Danach führt die Eröffnung nur an die betroffene Person und nicht – auch – an ihren Rechtsvertreter nicht zur Nichtigkeit der Verfügung (vgl. BGer 9C\_741/2012 vom 12. Dezember 2012 E. 2 mit Hinweisen). Vielmehr kann auch die fehlerhaft eröffnete Verfügung rechtsbeständig werden, wenn sie nicht innert vernünftiger Frist seit jenem Zeitpunkt in Frage gestellt wird, da der Adressat Kenntnis vom Verfügungsinhalt hat. Wird eine Verfügung trotz eines bestehenden, der Verwaltung bekannten Vertretungsverhältnisses nicht dem Rechtsvertreter, sondern der betroffenen Person selbst zugestellt, ist diese auf Grund der sie treffenden Sorgfaltspflicht in der Regel gehalten, spätestens am letzten Tag der in der Verfügung genannten Beschwerdefrist an ihren Vertreter zu gelangen. Eine anschliessende Beschwerde gilt als rechtzeitig eingereicht, wenn sie innerhalb einer – in den fraglichen Rechtsgebieten geltenden – dreissigtägigen Rechtsmittelfrist, welche ab diesem Datum (letzter Tag der Frist gemäss Verfügung) läuft, erhoben wird (vgl. beispielsweise BGE 102 Ib 91; BGer I 598/01 vom 6. August 2002 E. 2.2; I 565/02 vom 6. Mai 2003 E. 3.1). Gelangt der Vertreter allerdings vor Ablauf der Beschwerdefrist, innert welcher sich der Vertretene an den Vertreter wenden müsste, in den Besitz der Verfügung oder des Entscheides, beginnt die Rechtsmittelfrist bereits in diesem Zeitpunkt zu laufen (BGer C 379/00 vom 28. Mai 2002 E. 1b; vgl. auch BGE 99 V 177 E. 3). Erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt eine zweite Verfügungszustellung an den Rechtsvertreter, vermag dies keine neue Beschwerdefrist auszulösen (BGE 118 V 190).

**3.3.** Hätte der Vertreter des Beschwerdeführers also – im Hinblick auf das laufende Rechtsöffnungsverfahren – den Eintritt der Rechtskraft der Kostenverfügung vom 13. September 2011 verhindern oder hinauszögern wollen, wäre er zur Wahrung der Rechte des Beschwerdeführers unter Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben, der für Private gleichermassen wie für staatliche Organe gilt (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) gehalten gewesen, innert nützlicher Frist ein Rechtsmittel einzulegen. Nachdem der Beschwerdeführer im Rechtsöffnungsverfahren am 21. November 2011 Kenntnis von



der Kostenverfügung vom 13. September 2011 erhalten hatte und ihm zudem am 6. Januar 2012 beschieden worden war, es bestehe kein Anspruch auf Erlass einer neuen Verfügung, hätte er sich nicht darauf beschränken dürfen, mit der Eingabe vom 12. März 2012 einzig daran festzuhalten, es sei mit anfechtbarer Verfügung festzustellen, dass kein Anspruch auf nachträgliche und Rechtswirkungen, insbesondere die Rechtsmittelfrist auslösende Eröffnung an ihn bestehe. Abgesehen davon fragt sich mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, ob die Erhebung eines Rechtsmittels nicht bereits im Rechtsöffnungsverfahren verspätet gewesen wäre, weil der Beschwerdeführer sich bei seinem untätig gebliebenen Rechtsvertreter nach dem Stand des Verfahrens hätte erkundigen und der Rechtsvertreter daraufhin innert einer Frist von 14 Tagen ein Rechtsmittel hätte ergreifen müssen. Nicht von Belang ist jedenfalls, ob der Vertreter – was er bestreitet – das Schreiben vom 19. März 2012, mit welchem ihm der Rechtsdienst des Beschwerdegegners das förmliche Gesuch vom 12. März 2012 retournierte, erhalten hat.

Der Vertreter des Beschwerdeführers macht geltend, die ihm im Rechtsöffnungsverfahren am 15. Dezember 2011 übergebenen Akten und Unterlagen seien bei weitem nicht vollständig und der Beschwerdeführer ferienhalber nicht mehr erreichbar gewesen, so dass er die Notwendigkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen, gar nicht beurteilen können. Rechtssicherheit und Prozessökonomie hätten deshalb geboten, zunächst die ordnungsgemässe Eröffnung der Kostenverfügung vom 13. September 2011 zu verlangen. Indessen nahm der Vertreter auch im Zwangsvollstreckungsverfahren, in welchem das Kantonsspital das Begehren vom 17. Oktober 2011 um Erteilung der Rechtsöffnung auf ebendiese Kostenverfügung vom 13. September 2011 stützte, die Interessen des Beschwerdeführers wahr. Aus dem ihm zustehenden Akteneinsichtsrecht und dem Umstand, dass der Vertreter am 23. Dezember 2011 die Abweisung des Rechtsöffnungsbegehrens beantragte, ergibt sich, dass dem Vertreter bei sorgfältiger Wahrnehmung seiner Aufgabe zumindest die Verfügung als Ganzes bekannt sein musste. Dies hätte für die Erhebung eines Rekurses ausgereicht, zumal dieses Rechtsmittel zwar innert der vierzehntägigen Frist von Art. 45 Abs. 1 VRP zu erheben ist, jedoch gemäss Art. 48 Abs. 2 VRP innert Nachfrist – innerhalb derer er seine Unterlagen hätte komplettieren können – hinsichtlich der Anträge, der Darstellung des Sachverhalts und der Begründung ergänzt werden kann.



## St.Galler Gerichte

Beschwerdegegner und Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen waren schliesslich auch nicht gehalten, die Eingaben des Vertreters des Beschwerdeführers vom 23. Dezember 2011 (act. 2/7) und vom 12. März 2012 (act. 2/9) oder die Beschwerde vom 12. Juli 2012 (act. 2/10) als ordentliche Rechtsmittel gegen die Verfügung vom 13. September 2011 zu behandeln, zumal ihnen keinerlei Hinweise zu entnehmen waren, dass und weshalb der Beschwerdeführer die Verfügung inhaltlich als fehlerhaft erachtete.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Gesuch des Vertreters des Beschwerdeführers vom 12. März 2012 um förmliche und damit rechtsmittelfähige Feststellung, er habe keinen Anspruch auf zusätzliche förmliche Eröffnung der Kostenverfügung vom 13. September 2011, zwar – wie bereits die Vorinstanz zu Recht erkannt hat – hätte behandelt und rechtsmittelfähig abgewiesen werden müssen. Der Vertreter des Beschwerdeführers geht aber zu Unrecht davon aus, die Kostenverfügung vom 13. September 2011 könne keine Rechtswirkungen entfalten, weil sie ihm nicht förmlich eröffnet worden sei. Da kein Anspruch auf eine erneute, eine Rechtsmittelfrist auslösende formelle Eröffnung der Kostenverfügung vom 13. September 2011 besteht, hat die Vorinstanz zu Recht – indem sie den Rekurs abwies – festgestellt, der Beschwerdegegner habe dem Vertreter des Beschwerdeführers kein Recht verweigert. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

5. (...).

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

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss von CHF 2'000. CHF 500 werden ihm zurückerstattet.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

# Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Eugster

Scherrer