



**Fall-Nr.:** B 2018/173  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 05.02.2020  
**Entscheiddatum:** 24.11.2018

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 24.11.2018**

**Rechtsverweigerung im Rekursverfahren. Art. 88 ff. VRP, Art. 29 Abs. 1 BV. Die Behandlungsdauer des vorinstanzlichen Verfahrens von fast fünf Jahren und damit das Untätigsein der Vorinstanz ist als Rechtsverzögerung zu qualifizieren. Die Vorinstanz bringt auch keine Gründe vor, um die übermässig lange Verfahrensdauer zu rechtfertigen. Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot) in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen wurde damit verletzt. Die Vorinstanz wurde zum Erlass eines Entscheids innert eines Monats angewiesen. Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde (Verwaltungsgericht, B 2018/173).**

**Entscheid vom 24. November 2018**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

**Primarschulgemeinde A.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

gegen

**Rekursstelle Volksschule B.\_\_,**

**Vorinstanz,**



C.\_\_ und D.\_\_,

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

### **Rechtsverweigerung im Rekursverfahren**

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

##### **A.**

a. C.\_\_ und D.\_\_ reichten mit Eingabe vom 5. Oktober 2013 bei der Rekursstelle Volksschule B.\_\_ Rekurs gegen den Entscheid des Schulrates A.\_\_ betreffend Schulweg-Entschädigung H.\_\_-I.\_\_ vom 26. September 2013 ein. Am 17. Oktober 2013 gaben C.\_\_ und D.\_\_ mündlich eine Rekursergänzung zu Protokoll. Die Primarschulgemeinde A.\_\_ liess sich am 11. November 2013 vernehmen. Mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 informierte der Präsident der Rekursstelle Volksschule B.\_\_, dass die Rekursstelle nun prüfen werde, wie das Verfahren fortgesetzt werde.

b. Mit Schreiben vom 24. April 2015 unterbreitete der Präsident der Rekursstelle Volksschule B.\_\_ den Verfahrensbeteiligten einen Vergleichsvorschlag. Da keine Einigung zustande kam, teilte der Präsident der Rekursstelle Volksschule B.\_\_ am 15. Juni 2015 mit, dass das Rekursverfahren fortgesetzt werde.

c. Die Primarschulgemeinde A.\_\_ forderte die Rekursstelle mit Schreiben vom 21. Juni 2018 auf, bis spätestens 6. Juli 2018 den Entscheid zuzustellen, ansonsten eine Rechtsverweigerungsbeschwerde eingereicht werde. Am 5. Juli 2018 stellte der Präsident der Rekursstelle Volksschule B.\_\_ in Aussicht, dass der Entscheid am 14. Juli 2018 versandt werde. Der Entscheid der Rekursstelle sei an der Sitzung vom 2. März 2018 gefällt worden und könne bereits in Form des Dispositivs bekannt gegeben werden. Der Rekurs werde grundsätzlich geschützt, soweit darauf eingetreten werde.

**B.** Mit Eingabe vom 9. Juli 2018 erhob die Primarschulgemeinde A.\_\_ (Beschwerdeführerin) Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Rekursstelle



## St.Galler Gerichte

Volksschule B.\_\_ (Vorinstanz) mit dem (sinngemässen) Rechtsbegehren, dass eine Rechtsverzögerung hinsichtlich des Rekursverfahrens vor der Rekursstelle Volksschule B.\_\_ festzustellen sei.

Nach Gewährung einer Notfrist verzichtete der Präsident der Vorinstanz am 20. August 2018 auf eine Vernehmlassung. Er kündigte erneut an, dass der begründete Rekursentscheid im Verlaufe der Woche fertig gestellt und verschickt werde. Bis zum heutigen Datum ist dies aber nach dem Stand der Akten nicht geschehen.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

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

#### **1.**

**1.1.** Zunächst ist zu klären, welche Instanz für einen Entscheid bei einer Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Vorinstanz sachlich zuständig ist. Nach Art. 89 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP) entscheidet über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen untere Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt die oberste Verwaltungsbehörde der Körperschaft oder Anstalt (lit. a); gegen untere Verwaltungsbehörden des Staates oder oberste Verwaltungsbehörden einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt das zuständige Departement (lit. b); gegen Departemente, Verwaltungsrekurskommission oder Versicherungsgericht, soweit dieses nicht als oberes Gericht zuständig ist, das Verwaltungsgericht (lit. c).

**1.2.** Mit dem XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 47-85), in Kraft gesetzt auf den 1. September 2012, wurde die Regionale Schulaufsicht (RSA) abgeschafft (siehe auch Botschaft und Entwurf der Regierung zum XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 18. Oktober 2011, nachfolgend: Botschaft VSG). In der Rechtspflege wurde die RSA durch die Rekursstellen Volksschule ersetzt. Die Rekursstellen Volksschule sind regional organisierte Rekursinstanzen des Kantons für ausgewählte Bereiche (Art. 129 des Volksschulgesetzes, sGS 213.1, VSG) der Volksschule. Sie behandeln in den



erwähnten Bereichen eigenständig Rekurse gegen Verfügungen der Schulträger. Die Rekursstellen Volksschule sind in ihrem Zuständigkeitsbereich direkte Vorinstanz zum kantonalen Verwaltungsgericht (Tätigkeitsbeschreibung Rekursstellen Volksschule, <https://www.schule.sg.ch/home.html>, unter: Volksschule/Rekursstellen). Die Rekursstellen gehören nicht zur Justiz, sondern zur Exekutive bzw. der Verwaltung und sind im verwaltungsinternen Anfechtungsstreitverfahren im Einsatz (Botschaft VSG, S. 9). Sie gelten als nebenamtliches Rechtspflegeorgan im Schulwesen und damit als Organ ausserhalb der Zentralverwaltung (Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 13. Oktober 2015 zum VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, S. 11, 18, nachfolgend: Botschaft VRP).

**1.3.** In Art. 89 Abs. 1 VRP ist die zuständige Instanz für Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen die Rekursstelle Volksschule nicht geregelt. Die Rekursstelle Volksschule kann weder als Departement (lit. c) noch als oberste Verwaltungsbehörde (lit. b) eingeordnet werden, da sie ein Organ ausserhalb der Zentralverwaltung ist, allerdings nicht als verwaltungsexternes Rechtspflegeorgan gilt. Aus der Systematik der Instanzen für Rechtsverweigerungsbeschwerden ergibt sich, dass für die Behandlung dieser Beschwerden grundsätzlich diejenige Instanz zuständig ist, die auch für die materielle Beurteilung in der Hauptsache im ordentlichen Rechtsmittelverfahren zuständig ist.

**1.4.** Das Verwaltungsgericht behandelt unter anderem Beschwerden gegen Verwaltungsbehörden (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP). Zu den Verwaltungsbehörden nach Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP zählen auch die Rekursstellen Volksschule. Damit werden materielle Beschwerden gegen die Rekursstellen Volksschulen in der Hauptsache durch das Verwaltungsgericht beurteilt. Mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege änderte die Zuständigkeit für Rechtsverweigerungsbeschwerden teilweise. Für Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen Departemente wurde auf die Zuständigkeit der Regierung zugunsten des Verwaltungsgerichts verzichtet mit der Begründung, dass sich bei Rechtsverweigerungsbeschwerden keine Ermessensfragen stellen würden und es sich hier häufig um Beschwerden gegen (nicht selbständig mit Rekurs anfechtbare) Zwischenentscheide oder verfahrensrechtliche Anordnungen in Angelegenheiten handle, die in der Hauptsache (wiederum) beim Verwaltungsgericht anfechtbar seien



(Botschaft VRP, S. 27). In Anwendung des Willens des Gesetzgebers ist demnach davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht sowohl für den Entscheid bei materiellen Beschwerden gegen die Rekursstelle Volksschule als auch für den Entscheid bei Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen ebendiese zuständig ist.

**1.5.** Nach Art. 88 Abs. 1 VRP kann Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist oder offenstand. Diese Voraussetzung wird vorliegend erfüllt. Die Beschwerdeführerin ist Verfahrensbeteiligte im Rekursverfahren vor der Vorinstanz und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der Rechtsverweigerungsbeschwerde. Damit ist sie gemäss Art. 45 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 92 VRP zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert. Die Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, ist an keine Frist gebunden (Art. 90 Abs. 2 VRP). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Rechtsverweigerungsbeschwerde ist daher einzutreten.

## 2.

**2.1.** Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot). Der gleichlautende Anspruch ist auch konventionsrechtlich garantiert (vgl. Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK). Nach Art. 77 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) gewährleisten Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird.

Bei den Gründen für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde wird zwischen formeller und materieller Rechtsverweigerung unterschieden. Nach Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP kann mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder sie ungerechtfertigt verzögere. Eine ungerechtfertigte Verzögerung des Verfahrens ist gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt. Besteht keine gesetzliche Frist, wird der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist verletzt, wenn eine Sache über Gebühr verschleppt wird und die



Gesamtdauer des Verfahrens nicht mehr angemessen ist. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer beurteilt sich nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit (vgl. auch die Übersicht von G. Steinmann, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 22 ff. zu Art. 29 BV, BGE 135 I 265 E. 4.4). Innerhalb dieses Kreises ist auf den Umfang und die Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen abzustellen (Steinmann, a.a.O., N 25 zu Art. 29 BV).

Die Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts beschränkt sich auf die Frage, ob eine Rechtsverweigerung begangen wurde oder nicht. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 88 Abs. 2 und Art. 92 in Verbindung mit Art. 61 und 63 VRP). Hingegen hat sich das Gericht einer Stellungnahme dazu, wie der unrechtmässig verzögerte Entscheid inhaltlich hätte ausfallen sollen, zu enthalten, da es nicht anstelle der untätig gebliebenen Behörde entscheiden darf, ansonsten der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt würden (BVGer D-2399/2018 vom 25. Juni 2018 E. 2, Uhlmann/Wälle-Bär, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Rz. 38f. zu Art. 46a VwVG).

**2.2.** Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass sie im von den Beschwerdebeteiligten eingereichten Rekurs bei der Vorinstanz vom 5. Oktober 2013 noch keinen rechtsgültigen Entscheid erhalten habe. Die Behandlung der Angelegenheit durch die Vorinstanz könne milde ausgedrückt als ziemlich mühsam bezeichnet werden. Immerhin sei gemäss dem Schreiben vom 27. April 2018 der Rekursentscheid an der Sitzung vom 2. März 2018 gefällt worden. Nach Androhung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde sei ihr mit Schreiben vom 5. Juli 2018 mitgeteilt worden, dass mit dem Entscheid bis zum 16. Juli 2018 gerechnet werden könne. Da bereits mehrmals die versprochene Frist durch die Vorinstanz nicht eingehalten worden sei, werde Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben, damit die Angelegenheit endlich geklärt und abgeschlossen werden könne.

**2.3.** Mit Schreiben vom 20. August 2018 verzichtete die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung, teilte jedoch mit, dass der Rekursentscheid im Verlaufe der Woche



fertig gestellt und an die Parteien verschickt werde. Bis zum heutigen Datum ging der in Aussicht gestellte Rekursentscheid nicht beim Gericht ein.

Die Beschwerdebeteiligten erhoben am 5. Oktober 2013 Rekurs bei der Vorinstanz. Nach Abschluss des Schriftenwechsels setzte die Vorinstanz mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 die Beschwerdebeteiligten davon in Kenntnis, dass geprüft werde, wie das Verfahren fortgesetzt werde. Nachdem die Beschwerdebeteiligten sich sowohl im April als auch im Juni 2014 über den Verfahrensstand erkundigten, unterbreitete die Vorinstanz den Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdeführerin am 24. April 2015 einen Vergleichsvorschlag. Es kam zu keiner Einigung, weshalb die Vorinstanz mit Schreiben vom 15. Juni 2015 mitteilte, dass das Rekursverfahren fortgesetzt werde. Nach Androhung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde seitens der Beschwerdebeteiligten im November 2016, versprach die Vorinstanz mit Schreiben vom 1. Dezember 2016 bis zum 14. Dezember 2016 weiteren Bescheid. Zwei Jahre später gewährte die Vorinstanz den Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdeführerin zu diversen Schriftstücken das rechtliche Gehör. Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 schloss die Vorinstanz den Schriftenwechsel wieder. Am 2. März 2018 wurde der Rekurs an der Sitzung der Vorinstanz behandelt und es wurde ein Entscheid getroffen. Der begründete Entscheid wurde bis zum 1. Juni 2018 in Aussicht gestellt. Die Beschwerdeführerin forderte die Vorinstanz mit Schreiben vom 21. Juni 2018 auf, einen Entscheid zu erlassen. Jedoch ging der erwartete Rekursentscheid trotz wiederholten "Fristverlängerungen" seitens der Vorinstanz bis zum heutigen Datum nicht ein.

Die Behandlungsdauer des vorinstanzlichen Verfahrens von fast fünf Jahren und damit das Untätigsein der Vorinstanz ist klar als Rechtsverzögerung zu qualifizieren. Die Vorinstanz bringt denn auch keine Gründe vor, um die übermässig lange Verfahrensdauer zu rechtfertigen, sondern anerkennt die ihr vorgeworfenen Rechtsverzögerung faktisch (vgl. act. 2/3). Immerhin kam die Vorinstanz nach fast 4½ Jahren an der Sitzung vom 2. März 2018 zu einem Entscheid. Der begründete Entscheid steht aber bereits wieder seit über acht Monaten aus. Eine solche Rechtsverweigerung im Sinne einer ungerechtfertigten Verzögerung des Verfahrens TW.18.2013 und insbesondere der Ausfertigung und Eröffnung des begründeten Rekursentscheides ist nicht hinnehmbar. Damit erweist sich die



## St.Galler Gerichte

Rechtsverweigerungsbeschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Die Akten gehen zurück an die Vorinstanz mit der Anweisung, den begründeten Entscheid innert eines Monats nach Rechtskraft dieses Entscheides gesetzeskonform zu eröffnen.

Nach Art. 31 Abs. 1 lit. b VRP wird mit mündlichem oder schriftlichem Verweis oder mit Ordnungsbusse bis zu CHF 1000 bestraft, wer als Beteiligter oder Vertreter eines Beteiligten im Verfahren gesetzliche Vorschriften oder Anordnungen der Behörde oder des von ihr beauftragten Organs verletzt. Sollte die Vorinstanz den begründeten Entscheid nicht innert der angesetzten Frist erlassen, haben die verantwortlichen Behördenmitglieder deshalb mit einer Ordnungsbusse von bis zu CHF 1000 zu rechnen.

**3.** Kosten, die ein Beteiligter, sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter durch Trölererei oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, gehen zu seinen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Vorinstanz hat die Gutheissung der Beschwerde aufgrund ihrer ungebührlichen Verzögerung des Rekursverfahrens zu verantworten, weshalb ihr die Kosten nach dem Verursacherprinzip überbunden werden und vom grundsätzlichen Verzicht auf die Erhebung von Kosten beim Gemeinwesen nach Art. 95 Abs. 3 VRP abzusehen ist. Eine Entscheidegebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 1'000 erscheint angemessen (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12).

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

**1.** Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird gutgeheissen und es wird festgestellt, dass die Vorinstanz das bei ihr hängige Rekursverfahren und die Eröffnung des Rekursentscheides ungebührlich verzögert hat.

**2.** Die Vorinstanz wird unter Androhung einer Ordnungsbusse an die verantwortlichen Behördenmitglieder nach Art. 31 Abs. 1 lit. b VRP angewiesen, den begründeten Entscheid innert eines Monats nach Rechtskraft dieses Entscheides zu eröffnen.

**3.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'000 bezahlt die Vorinstanz.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

# Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Eugster

Schambeck