



Fall-Nr.: III/3-2023/4
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe
Publikationsdatum: 26.09.2024
Entscheiddatum: 15.08.2024



Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 15.08.2024

Zulassung zur Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Art. 41quater lit. b VRP bestimmt, dass Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an die VRK vorsieht, mit Rekurs bei der VRK angefochten werden können. In Ausführung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung haben der Landamman und die Regierung des Kantons St. Gallen die Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (VO EG-KVG) erlassen. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. d VO EG-KVG obliegt dem Gesundheitsdepartement insbesondere die Zulassung und die Beaufsichtigung von Leistungserbringern im Bereich der ambulanten Krankenpflege. In Art. 2a VO EG-KVG ist vorgesehen, dass Verfügungen nach Art. 1 Abs. 2 lit. d VO EG-KVG mit Rekurs bei der VRK angefochten werden können. Art. 41quater lit. b VRP hält weder vor dem kantonalen Recht noch vor dem Bundesverfassungsrecht stand. Die VRK ist als Gericht unabhängig von den anderen Staatsgewalten. Die Gerichte und ihre Zuständigkeiten müssen durch generell-abstraktes Verfahrensrecht im Voraus bestimmt sein. Vorliegend ist die durch Verordnung begründete Zuständigkeit sowohl in zeitlicher als auch sachlicher Hinsicht weder mit dem kantonalen noch dem Bundesverfassungsrecht vereinbar. Die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation sind nicht erfüllt, zumal sich die Delegation nicht auf eine bestimmte Materie bezieht und die Regelung in Art. 41quater lit. b VRP keinerlei Grundzüge festhält. Die Zuständigkeit der VRK ist demnach aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlage zu verneinen. Nichteintreten und gestützt auf Art. 11 Abs. 3 VRP Weiterleitung ans Verwaltungsgericht (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung III/3, 15. August 2024, III/3-2023/4). Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht ist mit Entscheid vom 7. Februar 2025 nicht eingetreten (B 2024/163).

«Entscheid siehe PDF»



Verwaltungsrekurskommission

Abteilung III - 3. Kammer

Entscheid vom 15. August 2024

Besetzung Präsidentin Louise Blanc Gähwiler, Richter Markus Frei und
Patrick Hobi, Gerichtsschreiberin Eliane Brändle

Geschäftsnr. III/3-2023/4

Parteien **X.**__,

Rekurrent,

vertreten durch Rechtsanwalt Eugen Koller,
St. Jakob Strasse 37, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand **Zulassung OKP**



Sachverhalt:

A.- X.___ ist deutscher Staatsangehöriger und verfügt über einen Fachärztetitel für Dermatologie und Venerologie, welchen er in Deutschland erworben hat. Am 22. Januar 2023 ersuchte er beim Gesundheitsdepartement um eine Berufsausübungsbewilligung als Arzt. Mit Verfügung vom 19. Juni 2023 stellte das Gesundheitsdepartement fest, dass X.___ die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen nicht erfülle und weder persönlich noch über seine Arbeitgeberin ärztliche Leistungen zulasten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen dürfe.

B.- Dagegen erhob X.___ mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 3. Juli 2023 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Er beantragte, die Feststellungsverfügung vom 19. Juni 2023 sei aufzuheben und das Gesuch des Rekurrenten vom 22. Januar 2023 zur Berufsausübungsbewilligung als Arzt (Dermatologie und Venerologie) und um Zulassung zur OKP sei gutzuheissen. Eventualiter sei festzustellen, dass er die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen als Facharzt für Dermatologie und Venerologie erfülle und somit persönlich oder über seine Arbeitgeberin ärztliche Leistungen zulasten der OKP abrechnen dürfe; subeventualiter sei die Sache zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Das Gesundheitsdepartement liess sich am 28. August 2023 vernehmen und beantragte die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei. Dazu nahm X.___ mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 16. Oktober 2023 Stellung.

C.- Mit Verfügung vom 15. Januar 2024 erteilte das Gesundheitsdepartement X.___ die Bewilligung zur Ausübung des Berufes als Arzt im Kanton St. Gallen. Weiter wurde angeordnet, dass X.___ während drei Vollzeit-Beschäftigungsjahren nur dann Leistungen zulasten der OKP erbringen dürfe, wenn er für eine im Fachgebiet "Dermatologie und Venerologie" anerkannten Weiterbildungsstätte tätig sei. Keine Beschränkungen würden für Notfalldienste der Standesorganisation gelten. Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 6. März 2024 hielt X.___ vollumfänglich an seinem Rekurs fest.

Auf die Ausführungen der Beteiligten wird, sofern erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.



Erwägungen:

1.- Die Zuständigkeit der VRK ist von Amtes wegen zu prüfen.

a) Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist – nachdem die Vorinstanz dem Rekurrenten die Bewilligung zur Ausübung des Berufs als Arzt im Kanton St. Gallen erteilt hat – einzig, ob der Rekurrent persönlich oder über seine Arbeitgeberin ärztliche Leistungen zulasten der OKP abrechnen darf oder nicht. Die Vorinstanz gab in der Rechtsmittelbelehrung der Verfügung ohne Nennung der gesetzlichen Bestimmung an, diese könne innert 14 Tagen mit Rekurs bei der VRK angefochten werden. Da sich in Art. 41 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt: VRP) sowie Art. 41^{ter} VRP bzw. Art. 41^{quater} lit. a und a^{bis} VRP keine Bestimmungen finden, welche eine Zuständigkeit der VRK zur Beurteilung von Rekursen gegen Verfügungen der Vorinstanz betreffend Zulassung zur OKP begründen, ist nachfolgend zu prüfen, ob sich aus Art. 41^{quater} lit. b VRP eine entsprechende Zuständigkeit ergibt.

b) Art. 41^{quater} lit. b VRP bestimmt, dass Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an die VRK vorsieht, mit Rekurs bei der VRK angefochten werden können. In Ausführung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11) haben der Landamman und die Regierung des Kantons St. Gallen die Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111, nachfolgend: VO EG-KVG) erlassen. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. d VO EG-KVG obliegt dem Gesundheitsdepartement insbesondere die Zulassung und die Beaufsichtigung von Leistungserbringern im Bereich der ambulanten Krankenpflege. In Art. 2a VO EG-KVG (nGS 2022-005 - XXX. Nachtrag zur VO EG-KVG vom 18. Januar 2022) ist vorgesehen, dass Verfügungen nach Art. 1 Abs. 2 lit. d VO EG-KVG mit Rekurs bei der VRK angefochten werden können.

2.- a) Die VRK wurde mit Inkrafttreten des VRP im Jahr 1966 als neues Organ der kantonalen Verwaltungsrechtspflege geschaffen und ging aus einer Zusammenfassung verschiedener Spezialrekurskommissionen hervor (Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 26. April 1963, ABI 1963, S. 432 ff.). Zunächst verfügte sie nicht über gerichtliche Unabhängigkeit; sie wurde vom Regierungsrat gewählt und unterstand seiner administrativen Aufsicht (nGS 3, 484 f.). Der damalige Art. 41 lit. g VRP (heute: Art. 41^{quater} lit. b VRP) sah vor, dass die Regierung durch Verordnung den Weg



des Weiterzugs von Verfügungen und Entscheidungen an die VRK vorsehen konnte, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Seit dem 1. Januar 1985 ist die VRK ein Gericht (vgl. Botschaft zum Entwurf eines Enteignungsgesetzes vom 24. August 1982, ABI 1982, S. 1299 f.) und unabhängig von den anderen Staatsgewalten; die Möglichkeit der Zuständigkeitsbegründung durch die Regierung wurde allerdings nicht aufgehoben oder angepasst.

b) aa) Gemäss Art. 4 lit. e der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, abgekürzt: KV) hat jede Person in Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen nach Massgabe der Bundesverfassung das Recht auf Beurteilung durch unabhängige Gerichte. In Art. 55 Abs. 1 KV wird der Grundsatz der Gewaltenteilung festgehalten und durch die Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat, Regierung und den gerichtlichen Instanzen respektiert. Gemäss Art. 55 Abs. 2 KV handeln die richterlichen Behörden in der Rechtsprechung unabhängig und sind ausschliesslich dem Recht verpflichtet. Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten überdies grundsätzlich Anspruch auf gerichtliche Beurteilung; in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten kann das Gesetz die richterliche Beurteilung in besonderen Fällen ausschliessen (Art. 77 Abs. 1 KV). Das Gesetz regelt unter Vorbehalt des Bundesrechts die Verfahren der Zivil-, Straf-, Staats- und Verwaltungsrechtspflege sowie die Gerichtsorganisation (Art. 77 Abs. 2 KV).

Die Grundzüge der Organisation und des Verfahrens in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sind in allgemeiner Gesetzesform durch den Kantonsrat mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten zu erlassen (vgl. Art. 67 lit. b KV). Was unter Grundzügen zu verstehen ist, ergibt sich weder aus der KV noch aus den Materialien. Zu den wesentlichen Bestimmungen im Bereich der Justiz gehören insbesondere auch die wesentlichen Verfahrensbestimmungen und die Festlegung der Rechtsmittelinstanzen (M. HAUSER, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Art. 38 N 26). Wesentliche Verfahrensbestimmungen, wie die sachliche Zuständigkeit und der Rechtsmittelweg, sind in die Form eines formellen Gesetzes zu kleiden (BGE 134 I 125 E. 3.2). Im Übrigen sind auch auf Bundesebene alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen, wozu insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren vor Bundesbehörden gehören (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. g BV). Was konkret als wichtig erscheint und somit der Gesetzesform bedarf, muss anhand von Gesichtspunkten bestimmt werden, die in Lehre und Rechtsprechung entwickelt worden sind (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, N 2721). Prozessuale Erlasse berühren



immer auch wesentliche Rechte und Pflichten von Personen. Lit. g von Art. 164 BV betrifft zudem das gesamte Prozessrecht (P. TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, 4. Aufl. 2023, N 33). Demnach ist die sachliche Zuständigkeit als wesentliche Verfahrensbestimmung zu qualifizieren und grundsätzlich auch nach St. Galler Recht in einem formellen Gesetz zu erlassen.

bb) Unter bestimmten Voraussetzungen kann dieser Grundsatz durch das Prinzip der Gesetzesdelegation durchbrochen werden, indem die Legislative Teile ihrer Rechtsetzungsbefugnisse an andere Staatsorgane der Staatsebene weitergibt. Dem Delegationsempfänger steht die Erlassform der Verordnung offen. Ein solche Delegation ist bundesverfassungsrechtlich zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (BGE 128 I 113 E. 3c).

Die St. Galler Kantonsverfassung verbietet die Gesetzesdelegation nicht (vgl. Art. 25 Abs. 3 und Art. 76 KV). Sie ist zudem mit Art. 41^{quater} lit. b VRP in einem formellen Gesetz enthalten. Diese Delegation bezieht sich jedoch nicht auf eine bestimmte Materie, sondern auf beliebig viele verwaltungsrechtliche Gebiete, denn einziger Anknüpfungspunkt ist das Vorliegen einer Verfügung oder eines Entscheids. Ausserdem werden keinerlei Grundzüge festgelegt, für welche Rechtsgebiete die VRK zuständig sein soll. Die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation in diesem Zusammenhang ist demnach zu verneinen.

cc) Aus dem Gesagten folgt, dass die sachliche Zuständigkeit als wesentliche Verfahrensbestimmung einer Regelung durch die Regierung nicht zugänglich ist. Die gestützt auf Art. 41^{quater} lit. b VRP getroffenen Zuständigkeitsregelungen auf dem Verordnungsweg stützen sich somit nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage ab (vgl. zum Ganzen auch T. GUNZENREINER, Begründung gerichtliche Zuständigkeit durch St. Galler Regierung?, in: Justice – Justiz – Giustizia 2023/1 Rz. 9 ff.).

c) aa) Auch auf Bundesebene garantiert Art. 30 Abs. 1 BV den Anspruch auf verfassungsmässige Richter als justiziables Grundrecht und enthält in dieser Bedeutung neben der institutionellen Garantie auf unabhängige Gerichte auch die personenbezogene Garantie auf unbefangene, unvoreingenommene und unparteiische Richter (STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, St. Galler Kommentar zu Art. 30 BV, 4. Aufl. 2022, N 4). Die Garantie des gesetzlichen Richters garantiert den Rechtssuchenden einen Anspruch darauf, dass die gerichtliche Organisation, Zuständigkeit (in persönlicher, zeitlicher,



örtlicher und sachlicher Hinsicht) und die gerichtlichen Verfahren generell-abstrakt durch formelles Gesetzesrecht im Voraus bestimmt sind. Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass Bestimmungen über die Gerichtsorganisation, die sachliche Zuständigkeit und den Rechtsmittelweg in die Form des formellen Gesetzes zu kleiden sind; die Regelung untergeordneter Fragen kann demgegenüber auf Stufe Verordnung erfolgen (BGE 134 I 125 E. 3.2 f.).

bb) Fraglich erscheint vorliegend insbesondere die Zuständigkeit in zeitlicher Hinsicht. Gestützt auf Art. 41^{quater} lit. b VRP könnte die Regierung eine Zuständigkeit der VRK – einem von der Exekutive unabhängigen Gericht – jederzeit und beliebig oft abschaffen oder begründen. Dadurch bestünde die potenzielle Gefahr von sich abwechselnden bzw. beinahe gleichzeitigen erstmaligen gerichtlichen Beurteilungen bei der VRK und dem Verwaltungsgericht (Art. 59^{bis} VRP). Dies widerspricht dem Zweck von Art. 30 BV, der dauerhaftes Vertrauen in Gerichte und gerichtliche Verfahren schaffen soll. In sachlicher Hinsicht regelt Art. 41^{quater} lit. b VRP die Zuständigkeit zudem nicht einmal dem Grundsatz nach. Erst aufgrund der von der Regierung erlassenen Verordnungen ergibt sich, in welchen Bereichen die VRK Rekursgericht in besonderen Fällen sein soll.

cc) Es ergibt sich somit auch gestützt auf die bundesrechtlichen Vorgaben, dass durch die Regierung erlassene Verordnungen, welche eine Zuständigkeit des Gerichts begründen soll, den Anforderungen von Art. 30 Abs. 1 BV nicht standhalten. Der Rechtsmittelweg betrifft nicht bloss eine untergeordnete Frage, welche von der Exekutive in Form einer Verordnung geregelt werden könnte. Art. 41^{quater} lit. b VRP verstösst daher gegen Bundesrecht und ist demnach nicht anzuwenden (vgl. zum Ganzen T. GUNZENREINER, a.a.O., Rz. 18 ff.).

d) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Art. 41^{quater} lit. b VRP weder vor dem kantonalen Recht noch vor dem Bundesverfassungsrecht standhält. Die VRK ist als Gericht unabhängig von den anderen Staatsgewalten. Die Gerichte und ihre Zuständigkeiten müssen durch generell-abstraktes Verfahrensrecht im Voraus bestimmt sein. Vorliegend ist die durch Verordnung begründete Zuständigkeit sowohl in zeitlicher als auch sachlicher Hinsicht weder mit dem kantonalen noch dem Bundesverfassungsrecht vereinbar. Die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation sind nicht erfüllt, zumal sich die Delegation nicht auf eine bestimmte Materie bezieht und die Regelung in Art. 41^{quater} lit. b VRP keinerlei Grundzüge festhält. Die Zuständigkeit der VRK ist demnach aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlage zu verneinen. Auf den Rekurs ist nicht einzutreten.



3.- Nach Art. 11 Abs. 3 VRP werden Eingaben an eine unzuständige Stelle von dieser der zuständigen Stelle übermittelt, wobei der Absender davon zu benachrichtigen ist. Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Departemente (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP).

Anfechtungsobjekt bildet vorliegend eine Verfügung des Gesundheitsdepartements. Zuständigkeitshalber wird der Rekurs bzw. die Beschwerde an das Verwaltungsgericht übermittelt.

4.- Es sind weder Kosten zu erheben noch Entschädigungen zuzusprechen (Art. 97 und 98^{bis} VRP). Dem Rekurrenten ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– zurückzuerstatten.



Entscheid:

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Die Eingabe vom 3. Juli 2023 wird zuständigkeitshalber dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen überwiesen.
3. Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.
4. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird dem Rekurrenten zurückerstattet.
5. Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen.