



**Fall-Nr.:** B 2012/219  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 22.05.2013  
**Entscheiddatum:** 22.05.2013

### **Urteil Verwaltungsgericht, 22.05.2013**

**Rechtsverweigerung, Art. 89 Abs. 1 lit. b VRP, Art. 43bis lit. b VRP, Art. 25 StVG. Das unmittelbare Beschwerderecht gegen Entscheide des Verwaltungsrates der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen an das Verwaltungsgericht beschränkt sich auf das ordentliche Rechtsmittelverfahren. Entscheide über Rechtsverweigerungsbeschwerden sind demgegenüber beim zuständigen Departement anzufechten, wobei an die Stelle des Gesundheitsdepartements, deren Vorsteherin vom Amtes wegen den Vorsitz im Verwaltungsrat der Spitalverbunde innehat, das Bildungsdepartement tritt (Verwaltungsgericht, B 2012/219).**

Urteil vom 22. Mai 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. Th. Scherrer

---

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Andreas Meier, pat. Rechtsagent, Haldenstrasse 97, Postfach 1063, 9200 Gossau 2,

gegen



## St.Galler Gerichte

Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Kantonsspital St. Gallen, Direktion, Rorschacher Strasse 95, 9007 St. Gallen,  
Beschwerdegegner,

betreffend

Rechtsverzögerung/Rechtsverweigerung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

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 30'000 Franken zu übernehmen. Während seines Aufenthalts erkrankte der Vater am 11. Februar 2011. Für seine Hospitalisation entstanden Kosten von 32'755 Franken im Kantonsspital St. Gallen und von etwas mehr als 19'000 Franken in der Geriatrischen Klinik St. Gallen. Hinzu kamen Kosten von 7'500 Franken für den Rücktransport in den Kosovo. X.Y. betraute Andreas Meier am 15. März 2011 mit der Interessenwahrung in diesem Krankheitsfall. Das Vertretungsverhältnis wurde am 4. April 2011 dem Kantonsspital St. Gallen zur Kenntnis gebracht.

Mit Zahlungsbefehl vom 6. September 2011 setzte das Kantonsspital St. Gallen bei X.Y. 22'755

Franken (32'755 Franken abzüglich Teilzahlung von 10'000 Franken) zuzüglich Zins in Betreibung. Die Verfügung vom 13. September 2011, mit der das Kantonsspital St. Gallen ihn zur Zahlung von 22'755 Franken verpflichtete, wurde X.Y. – und nicht seinem



Rechtsvertreter - zugestellt. Gestützt auf diese Verfügung erteilte der Einzelrichter des Kreisgerichts St. Gallen am 27. Januar 2012 die definitive Rechtsöffnung. Dem Einwand, die Verfügung sei wegen des Eröffnungsmangels nicht vollstreckbar, sondern zunächst rechtsgültig dem Vertreter zu eröffnen, folgte er nicht. Da der Vertreter nach eigenen Angaben am 23. Dezember 2011 von der Verfügung Kenntnis erhalten habe, sei die Rekursfrist von 14 Tagen unbenutzt abgelaufen.

Der zuständige Einzelrichter des Kantonsgerichts wies die gegen den Rechtsöffnungsentscheid erhobene Beschwerde am 11. Mai 2012 ab. Zur Begründung führte er unter anderem aus, eine Verfügung, welche dem Betroffenen und nicht seinem Vertreter zugestellt werde, sei mangelhaft eröffnet. In diesen Fällen beginne die Rechtsmittelfrist zu laufen, wenn der Vertreter vom Inhalt der Verfügung Kenntnis nehmen könne. Dies sei nicht erst dann der Fall, wenn die Verfügung formell ordnungsgemäss auch dem Vertreter zugestellt worden sei. Vielmehr genüge es, wenn der Vertreter derart sichere Kenntnis von der Verfügung habe, dass er sich dagegen mit dem vorgesehenen Rechtsmittel zur Wehr setzen könne. Der Vertreter sei spätestens am 15. Dezember 2011 in den Besitz der Verfügung gelangt und in der Lage gewesen, bei der Geschäftsleitung des Kantonsspitals St. Gallen den in der Rechtsmittelbelehrung angegebenen Rekurs, allenfalls verbunden mit einem Wiederherstellungsbegehren, zu erheben. Beim Gläubiger die formell richtige Eröffnung der Verfügung zu verlangen, habe nicht genügt.

B./ Der Rechtsvertreter von X.Y. hatte am 23. Dezember 2011 beim Kantonsspital St. Gallen die rechtsgenügeliche Eröffnung der Verfügung vom 13. September 2011 verlangt. Der Rechtsdienst hielt am 9. Januar 2012 fest, es bestehe kein Anspruch auf Erlass einer neuen Verfügung. Am 12. März 2012 ersuchte der Rechtsvertreter, "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. Am 12. Juli 2012 rügte der Rechtsvertreter 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.



## St.Galler Gerichte

Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen, an den die Eingabe am 17. Juli 2012 zuständigkeitshalber 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". Da der Beschwerdeführer vom Kreisgericht St. Gallen am 21. November 2011 zur Stellungnahme im Rechtsöffnungsverfahren aufgefordert worden sei, sei davon auszugehen, dass der Rechtsvertreter bereits in diesem Zeitpunkt Kenntnis von der Verfügung gehabt habe und die Möglichkeit, das ordentliche Rechtsmittel des Rekurses zu ergreifen, ungenutzt habe verstreichen lassen.

C./ Entsprechend den Angaben in der Rechtsmittelbelehrung erhob X.Y. (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 11. Oktober 2012 gegen den Entscheid des Verwaltungsrates der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen (nachfolgend Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die angefochtene Verfügung vom 26. September 2012 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 mit Vernehmlassung vom 21. November 2012, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Das Kantonsspital St. Gallen (nachfolgend Beschwerdegegner) liess sich am 29. November 2012 vernehmen und beantragte, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge vollumfänglich abzuweisen. Der Beschwerdeführer verzichtete am 14. Dezember 2012 auf eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen.

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

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**



1. Anfechtungsgegenstand ist der Entscheid des Verwaltungsrates der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen vom 26. September 2012 über eine Rechtsverweigerungsbeschwerde, welche der Beschwerdeführer am 12. Juli 2012 gegen den Rechtsdienst des Beschwerdegegners erhoben hatte. Der Beschwerdegegners mit den Betriebsstätten Kantonsspital St. Gallen, Spital Rorschach und Spital Flawil bildet einen der vier als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestalteten Spitalverbunde des Kantons St. Gallen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Spitalverbunde, sGS 320.2, abgekürzt GSV; Art. 1 Ingress und lit. a des Statuts der Spitalverbunde des Kantons St. Gallen, sGS 320.30, abgekürzt SSV). Der für die vier Spitalverbunde zuständige Verwaltungsrat hat die Oberleitung der Anstalt (vgl. Art. 5 Abs. 1 sowie Art. 6 Abs. 2 Ingress und lit. a GSV).

Der Erlass der von zwei Mitgliedern der Geschäftsleitung des Beschwerdegegners unterzeichneten, gemäss Rechtsmittelbelehrung bei der Geschäftsleitung des Spitalverbundes anfechtbaren Kostenverfügung vom 13. September 2011 und damit auch der Entscheid über eine nachträgliche Eröffnung an den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers fiel unbestrittenermassen nicht in die unmittelbare Zuständigkeit der Vorinstanz (vgl. Art. 15 Abs. 3 Satz 2 der Taxordnung des Kantonsspitals St. Gallen; Art. 9 Abs. 2 Ingress und lit. t zweiter Satzteil und Art. 21 SSV). Mithin stand keine Rechtsverweigerungsbeschwerde im Sinn von Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP), wonach über Beschwerden gegen oberste Verwaltungsbehörden öffentlich-rechtlicher Anstalten das zuständige Departement entscheidet, zur Beurteilung. Hingegen war die Vorinstanz als oberste Verwaltungsbehörde des Spitalverbundes gemäss Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. a VRP für den Entscheid über die gegen den Rechtsdienst des Beschwerdegegners erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig.

2. Gemäss Art. 89 Abs. 2 VRP kann ein auf Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. a VRP gestützter Entscheid über eine Rechtsverweigerungsbeschwerde mit Rekurs an das zuständige Departement (Satz 1) und dieser Rekursentscheid mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Satz 2). Die Spitäler fallen gemäss Art. 26bis Ingress und lit. a des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3, abgekürzt GSchR) in den Geschäftskreis des Gesundheitsdepartements. Nach dem klaren und eindeutigen Wortlaut von Art. 89 Abs. 2 VRP ist der Rekurs gegen den



Entscheid der Vorinstanz demnach beim Gesundheitsdepartement zu erheben. Da gemäss Art. 92 VRP die Vorschriften über den Rekurs bzw. die Beschwerde nur dann sachgemässe Anwendung finden, wenn der Abschnitt über die Rechtsverweigerungsbeschwerde nichts anderes bestimmt, besteht keine Notwendigkeit, die im ordentlichen Rekurs- und Beschwerdeverfahren geltenden Vorschriften anzuwenden. Die Vorinstanz hat ihre Rechtsmittelbelehrung im Übrigen auch nicht auf Art. 92 VRP, sondern unmittelbar auf Art. 59bis VRP gestützt.

Im ordentlichen Rechtsmittelverfahren sind gemäss Art. 43bis Ingress und lit. b VRP die Entscheide der Vorinstanz wegen Vorbefassung vom Rekurs an das zuständige Departement ausgenommen, weil der Vorsteher oder die Vorsteherin des zuständigen Departements von Amtes wegen den Vorsitz im Verwaltungsrat der Spitalverbunde innehat (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 GSV). Gemäss Art. 59bis Abs. 1 VRP ist unmittelbar die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig (vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 28. Februar 2006 zum V. und VI. Nachtrag zum VRP, in: ABI 2006 S. 819 ff., S. 835, nachfolgend Botschaft). Bei einer wortgetreuen Auslegung von Art. 89 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. a VRP weicht der Rechtsmittelweg bei der Rechtsverweigerungsbeschwerde mithin vom ordentlichen Rekurs- und Beschwerdeweg ab.

3. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, unter anderem dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (vgl. BGer 8C\_297/2012 vom 4. März 2013 E. 5.1 mit Hinweisen auf BGE 137 V 167 E. 3.1; 135 II 78 E. 2.2; 135 V 215 E. 7.1).

Der Gesetzgeber hat die Abweichung vom üblichen Instanzenzug durch die Auslassung des Rekurses an das zuständige Departement und die unmittelbare Anfechtung mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht im ordentlichen Rechtsmittelverfahren gegen Verfügungen und Entscheide mit der Vorbefassung des zuständigen Departementvorstehers oder der zuständigen Departementvorsteherin begründet (vgl. oben E. 2). Diese Vorbefassung besteht auch bei einem Entscheid über eine



## St.Galler Gerichte

Rechtsverweigerungsbeschwerde. Indessen kann einer solchen Vorbefassung nicht ausschliesslich mit der im ordentlichen Rechtsmittelverfahren vorgesehenen Ausschaltung der Rechtsmittelinstanz Rechnung getragen werden. Vielmehr sieht Art. 25 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, abgekürzt StVG) vor, dass das durch die Regierung für jedes Departement bezeichnete stellvertretende Departement handelt, wenn das zuständige Departement oder dessen Vorsteher befangen erscheint. Diese Bestimmung gilt unabhängig davon, ob die Befangenheit sich aus persönlichen Gründen in einem Einzelfall ergibt oder aber systembedingt ist. Namentlich ist der Umstand eingeschlossen, dass der Departementsvorsteher in der Vorinstanz mitgewirkt hat (vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 9. März 1993 zum Staatsverwaltungsgesetz, in: ABI 1993 S. 758 ff., S. 781).

Aus der Entstehungsgeschichte ist sodann zu schliessen, dass die Anpassung des Rechtsmittelwegs, d.h. der Ausschluss des Rekurses an das zuständige Departement gemäss Art. 43bis Ingress und lit. b VRP und das unmittelbare Beschwerderecht an das Verwaltungsgericht gemäss Art. 59bis Abs. 1 VRP auf den ordentlichen Rechtsmittelweg beschränkt werden sollte. Von den Änderungen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren sollten spezialrechtliche Aufsichtsbefugnisse unberührt bleiben. So wurde insbesondere die Zuständigkeit der Regierung zum Entscheid über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen die Departemente uneingeschränkt beibehalten (vgl. Botschaft S. 834 f.). Die als absolut subsidiäres Rechtsmittel ausgestaltete Rechtsverweigerungsbeschwerde weist auch aufsichtsrechtliche Elemente auf (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1207 und 1214).

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass gegen den angefochtenen Entscheid der Vorinstanz gemäss Art. 89 Abs. 1 Ingress und lit. a in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 VRP zunächst das Rechtsmittel des Rekurses an das zuständige Departement gegeben ist. Dabei tritt an die Stelle des gemäss Art. 26bis Ingress und lit. a GSchR für die Spitäler zuständigen Gesundheitsdepartements das von der Regierung zur Stellvertretung bestimmte Bildungsdepartement (vgl. Staatskalender des Kantons St. Gallen 2012/13). Dementsprechend kann das Verwaltungsgericht mangels Zuständigkeit auf die Beschwerde nicht eintreten. Die Eingabe vom 11. Oktober 2012 ist samt den im Verfahren eingereichten und ergangenen Akten gestützt auf Art. 64 und



## St.Galler Gerichte

Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 VRP an das Bildungsdepartement zu übermitteln.

5. Dem Verfahrensausgang entsprechend – das Nichteintreten kommt einer Abweisung gleich - sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von 1'000 Franken ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Da dem Beschwerdeführer indessen aus einer fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil erwachsen darf und der Fehler vom Betroffenen nicht ohne Weiteres erkannt werden konnte, ist auf die Erhebung der Kosten zu verzichten (Art. 47 Abs. 3 und Art. 97 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 798). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von 1'500 Franken wird auf das Bildungsdepartement übertragen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

- 1./ Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
- 2./ Die Eingabe des Beschwerdeführers vom 11. Oktober 2012 wird samt Akten zuständigkeitshalber an das Bildungsdepartement übermittelt.
- 3./ Die Entscheidgebühr von 1000 Franken wird dem Beschwerdeführer auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.
- 4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.        R.        W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

Dr. Thomas Scherrer

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch pat. Rechtsagent Andreas Meier, 9200 Gossau 2)



## St.Galler Gerichte

- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner
- das Bildungsdepartement (samt Akten 1-13 gemäss Aktenverzeichnis)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, abgekürzt BGG) geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.