



Fall-Nr.:	B 2014/105
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	27.04.2016
Entscheiddatum:	27.04.2016



Entscheid Verwaltungsgericht, 27.04.2016

Verfahrensrecht – Säumnis (Art. 30 Abs. 1 VRP, sGS 951.1 und Art. 143 Abs. 1 ZPO, SR 270), Pflicht der unzuständigen Stelle zur Weiterleitung von Eingaben (Art. 11 Abs. 3 VRP), Wiederherstellung einer Frist (Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 148 Abs. 1 ZPO) und Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 48 in Verbindung mit Art. 64 VRP). Eine nicht am letzten Tag zuhänden des Gerichts der Post übergebene Eingabe ist verspätet. Der zufällige Umstand, dass der irrtümliche Empfänger einem Stadtrat angehörte (und die Eingabe in der Folge auf dessen Papier dem Gericht weiterleitete), ändert daran nichts, weil nach bereits erfolgter gerichtlicher Instruktion konkret kein schützenswerter Anlass bestand, die Eingabe an die unzuständige Stelle zu richten. Die vertretene Partei hat sich die Fehler ihres Vertreters und dessen Erfüllungsgehilfen, insbesondere ihres Anwalts und dessen als Hilfspersonen tätigen Kanzleiangestellten, wie eigene anrechnen zu lassen. Die Vertretung hat dabei insbesondere für die fristgerechte Erfüllung der prozessualen Pflichten besorgt zu sein. Es kann in diesem Zusammenhang von einem Rechtsanwalt erwartet werden, fristwahrender Behördenkorrespondenz besondere Aufmerksamkeit und Kontrolle dahingehend zu widmen, dass sie auch tatsächlich ordnungsgemäss verpackt und rechtzeitig der Poststelle übergeben wurde. Macht er dies nicht, lässt er die gebotene Sorgfalt vermissen, und es fehlt an einem nur leichten Verschulden, das eine Wiederherstellung der Frist rechtfertigen würde. Dies gilt umso mehr, wenn der gewählte Arbeitsvorgang fehleranfällig ist. Der unbenützte Ablauf der richterlichen Frist zur Beschwerdeergänzung hat – unter dem Vorbehalt, dass die Säumnisfolge angedroht wurde – Verwirkungsfolge. Die innert der Beschwerdefrist eingereichte, auf einer halben Seite skizzierte Begründung erfüllt im konkreten Fall die inhaltlichen Voraussetzungen an eine ausreichende Begründung nicht, zumal die angefochtene Verfügung über achtzig Seiten umfasste (Verwaltungsgericht, B 2014/105). Entscheid vom 27. April 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Wehrle



Verfahrensbeteiligte

Dr. med. dent. A.A.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch die Rechtsanwälte lic. iur. B.B. und MLaw C.C.,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

**Disziplinarverfahren wegen Verletzung der Berufspflichten und
Administrativverfahren betreffend Entzug Berufsausübungsbewilligung –
Wiederherstellung einer Frist**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (GD) bewilligte Dr. A.A. (1961) am 3. Oktober 2005 die Berufsausübung als Zahnarzt. Am 9. Mai 2012 teilte das GD Dr. A.A. mit, dass es aufgrund verschiedener Aufsichtsbeschwerden beabsichtige, ein Disziplinarverfahren zu eröffnen. Im November 2012 gab Dr. A.A. die zahnärztliche Tätigkeit im Kanton St. Gallen auf; er ist seitdem im Kanton Thurgau tätig.



B. Nach Abschluss der Untersuchungen – während derer Dr. A.A. u.a. Ausstandsbegehren gegen den damaligen Leiter Rechtsdienst des GD und die zuständige Verfahrensleiterin gestellt hatte – verfügte das GD schliesslich am 28. Mai 2014 gegenüber Dr. A.A. ein definitives und uneingeschränktes Verbot der selbständigen Berufsausübung als Zahnarzt. Gleichzeitig entzog es ihm die Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt. Das GD begründete diese Massnahmen mit Verletzungen der Berufspflichten. Im Übrigen wies das GD die Ausstandsbegehren ab, auferlegte Dr. A.A. eine Busse von Fr. 10'000.-- und verpflichtete ihn, die ihm angezeigten Schadenfälle verzugslos der zuständigen Berufshaftpflichtversicherung zu melden. Diesbezüglich und hinsichtlich des Bewilligungsentzugs entzog das GD einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

C. Mit Eingabe seiner Rechtsvertreter vom 4. Juni 2014 (act. 1) erhob Dr. A.A. (Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des GD (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, hinsichtlich des Bewilligungsentzugs sei die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen (Ziff. 1), die angefochtene Verfügung sei aufzuheben (Ziff. 2), eventualiter sei die Angelegenheit zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 3); alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Ferner liess der Beschwerdeführer beantragen, es sei ihm eine Nachfrist zur Sachverhaltsdarstellung und Einreichung der Begründung hinsichtlich der materiellen, nicht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung betreffenden Rechtsbegehren anzusetzen. Mit Vernehmlassung vom 24. Juni 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung des Begehrens um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (act. 6). In der Sache liess sie sich noch nicht vernehmen.

D. Der Präsident des Verwaltungsgerichts erstreckte die Frist zur Einreichung der Beschwerdeergänzung zunächst bis 7. Juli 2014 mit dem Hinweis, dass das Verwaltungsgericht im Säumnisfall nicht auf die Beschwerde eintreten werde (Schreiben vom 6. Juni 2014, act. 4). Auf entsprechendes Gesuch hin erstreckte er die Frist erneut, und zwar bis 18. August 2014. Hinsichtlich der Säumnisfolgen verwies er



St.Galler Gerichte

auf das Schreiben vom 6. Juni 2014 (act. 10). Ein weiteres Erstreckungsgesuch adressierten die Rechtsvertreter des Beschwerdeführers am 18. August 2014 statt an das Verwaltungsgericht an Rechtsanwalt lic. iur. F.F., in Z. (vgl. act. 15.1): Eine Kanzleimitarbeiterin hatte das an das Verwaltungsgericht adressierte Schreiben in einen Umschlag gesteckt und die im Fenster sichtbare Adresse mit einer abweichenden Postetikette für Einschreibesendungen überklebt. Rechtsanwalt C.C. holte das Fristerstreckungsgesuch beim Empfänger ab und überbrachte es am 19. August 2014 persönlich dem Gericht (act. 14). Auch Rechtsanwalt F.F. – der irrtümliche Empfänger – leitete es an das Gericht weiter und verwies darauf, dass er dem Stadtrat von X. angehöre und ihn eine Pflicht zur Weiterleitung treffe (act. 18.1).

Mit Schreiben vom 20. August 2014 zeigte der Präsident des Verwaltungsgerichts dem Beschwerdeführer die mutmassliche Säumnis an und gab ihm Gelegenheit, zur Verspätung und deren Folgen Stellung zu nehmen und allenfalls ein Gesuch um Wiederherstellung der Frist einzureichen. Mit Eingabe vom 28. August 2014 ersuchte der Beschwerdeführer um Wiederherstellung der Frist zur Einreichung der Beschwerdeergänzung; für diese sei eine angemessene Nachfrist festzusetzen. Das Gesuch sei zu sistieren, bis definitiv über eine allfällige Säumnis entschieden worden sei (act. 20). Mit Blick auf die Säumnis beantragte der Beschwerdeführer am 8. September 2014, auf das Fristverlängerungsgesuch vom 18. August 2014 sei einzutreten; eventuell sei ihm eine Notfrist zur Beschwerdeergänzung anzusetzen oder es sei auf die Beschwerde auch ohne Ergänzung einzutreten. Werde von einer Verspätung ausgegangen, sei dem bereits gestellten Wiederherstellungsgesuch stattzugeben (act. 22).

Die Vorinstanz stimmte dem Wiederherstellungsgesuch nicht zu und verzichtete auf eine Stellungnahme (act. 27). Daran änderte auch eine nachmalige Intervention des Beschwerdeführers nichts (act. 31.1 und 36).

E. Mit Zwischenentscheid vom 21. November 2014 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde – soweit diese entzogen worden war – ab (act. 35). Eine vom



Beschwerdeführer bzw. Gesuchsteller dagegen erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wies das Bundesgericht ab (BGer 2C_1180/2014 vom 5. Juni 2015).

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der gegen einen Entscheid des Gesundheitsdepartements erhobenen Beschwerde zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung, durch diese in schutzwürdigen Interessen betroffen und somit zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 4. Juni 2014 erfüllt unbestrittenermassen die gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher und formaler Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Streitig und zu entscheiden ist aber, ob der Beschwerdeführer seine Beschwerde noch ergänzen darf bzw. ob sie den inhaltlichen Anforderungen bereits genügt (Art. 64 in Verbindung mit Art 48 VRP).

2. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht muss unter anderem eine Darstellung des Sachverhaltes und eine Begründung enthalten. Fehlt eine Begründung, so ist dem Beschwerdeführer eine Frist zur Ergänzung der Beschwerde anzusetzen, verbunden mit der Androhung des Nichteintretens im Säumnisfall (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 VRP). Ist aufgrund der Eingabe unklar, ob eine genügende Begründung vorliegt, wird ebenfalls eine entsprechende Nachfrist zur Ergänzung angesetzt. Wird innert dieser Frist die Beschwerde nicht ergänzt, so ist nicht ohne weiteres auf Nichteintreten zu erkennen. Vielmehr hat das Gericht zu prüfen, ob die erste Eingabe die Eintretensvoraussetzungen erfüllt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 923; GVP 1985 Nr. 50).



Mit verfahrensleitender Verfügung vom 6. Juni 2014 forderte der Präsident des Verwaltungsgerichts den Beschwerdeführer antragsgemäss auf, die Beschwerde hinsichtlich der Darstellung des Sachverhalts und der Begründung bis 7. Juli 2014 zu ergänzen und drohte für den Säumnisfall an, dass auf die Beschwerde nicht eingetreten werde (act. 4). Auf Gesuch hin (act. 9) erstreckte er die Frist am 8. Juli 2014 bis 18. August 2014 (act. 10). Für die Säumnisfolgen verwies er auf das Schreiben vom 6. Juni 2014. Diese Frist wollte der Beschwerdeführer mit der falsch adressierten Eingabe vom 18. August 2014 erneut erstrecken.

3. Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 30 VRP finden die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, ZPO) über die gerichtliche Vorladung, die Form der Zustellung, die Fristen und die Wiederherstellung sachgemässe Anwendung, soweit das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege nichts anderes bestimmt. Die bundesrechtlichen zivilprozessualen Normen werden durch den Verweis im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz zu subsidiärem kantonalem Recht (BGer 2C_1107/2015 vom 23. März 2016 E. 2.2; vgl. auch BGer 2C_630/2014 vom 24. Oktober 2014 E. 1.2.2 mit Hinweisen). Während gesetzliche Fristen gemäss Art. 30bis VRP – vorbehältlich einer anderen Regelung im Gesetz – bei Nichtbeachtung Verwirkungsfolge haben, wird die Säumnisfolge für richterliche Fristen nicht ausdrücklich geregelt. Aus Art. 48 Abs. 3 VRP ist indessen zu schliessen, dass die richterliche Frist zur Ergänzung eines Rechtsmittels ebenfalls die Folge der Verwirkung nach sich zieht, wenn auf die Möglichkeit, im Säumnisfall auf das Rechtsmittel nicht einzutreten, hingewiesen worden ist. Dies ergibt sich insbesondere auch aus der Rechtsprechung zur Frage, wie bei einem Gesuch um eine Erstreckung der richterlichen Frist zu verfahren ist. Käme dem unbenützten Ablauf nicht Verwirkungsfolge zu, so wäre auch die Rechtsprechung, nach welcher ein Erstreckungsgesuch zumindest am letzten Tag der Frist gestellt werden muss, nicht gerechtfertigt (vgl. BGer 1C_171/2012 vom 13. Juni 2012 E. 2; GVP 2013 Nr. 51; VerwGE B 2011/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.1., 4.2. und 4.4., www.gerichte.sg.ch). Ebenso wenig ist – soweit die Säumnisfolge angedroht worden ist – nach unbenütztem Ablauf der Frist im Sinn einer Notfrist eine kurze Nachfrist anzusetzen. Vielmehr greift in diesem Fall ohne weiteres die angedrohte Säumnisfolge (vgl. VerwGE B 2012/21 vom 15. Oktober 2012 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch).



4. Gerichtliche Fristen können aus zureichenden Gründen erstreckt werden, wenn das Gericht vor Fristablauf darum ersucht wird (Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO). Zu entscheiden ist zunächst, ob das Fristerstreckungsgesuch rechtzeitig eingereicht worden ist.

4.1. Gemäss Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 143 Abs. 1 ZPO müssen Eingaben spätestens am letzten Tag der Frist beim Gericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden. Darin kommt das sogenannte «Expeditionsprinzip» zum Ausdruck (Staehelin, in: Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, Kommentar ZPO, 3. Aufl. 2016, Art. 143 N 4). Früher zugestellte Eingaben können bis zu diesem Zeitpunkt ergänzt werden, Unterlagen, die nachher spediert werden, bleiben hingegen unbeachtlich (Merz, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], Kommentar ZPO, Zürich/St. Gallen 2011, Art. 143 N 10). Trotz Aufhebung eines Teils des Postmonopols schreibt die ZPO für die Fristwahrung die Benutzung der Schweizerischen Post vor. Werden für die Einreichung private Zustelldienste in Anspruch genommen, gilt das Datum der Übergabe durch den privaten Dienst an das Gericht – gleichsam als Vertreter der fristgebundenen Partei – als Datum der vorgenommenen Handlung (Benn, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, 2. Aufl. 2013, Art. 143 N 8). Nichts anderes ergibt sich im Übrigen aus Literatur und Rechtsprechung zur wortgleichen Bestimmung von Art. 48 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110; vgl. z.B. Amstutz/Arnold, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 48 N 9 ff. mit Hinweisen) sowie zum inhaltlich identischen § 11 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (vgl. Plüss, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, § 11 N 42 ff. mit Hinweisen).

4.2. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, er habe sich durch die persönliche Überbringung des Fristerstreckungsgesuchs am 19. August 2014 zum Erfüllungsgehilfen der Schweizerischen Post gemacht, verkennt er das Expeditionsprinzip. Er hat das Fristerstreckungsgesuch am letzten Tag der Frist gerade nicht zu Händen des Gerichts der Schweizerischen Post übergeben, sondern zu Händen von Rechtsanwalt F.F. Nach erfolgter Zustellung ist es erneut in den Machtbereich des Beschwerdeführers gelangt und wurde dem Gericht am Tag nach



Ablauf der Frist durch einen seiner Rechtsvertreter überbracht. Der Vorgang ist nicht anders zu beurteilen, wie wenn die Sendung überhaupt nie postalisch aufgegeben worden wäre. Sie wurde letztlich privat überbracht, womit das Datum der Übergabe als Datum der vorgenommenen Handlung gilt. Diese erfolgte offensichtlich einen Tag zu spät.

4.3. Der Beschwerdeführer beruft sich ferner auf Art. 11 Abs. 3 VRP, wonach Eingaben an eine unzuständige Stelle von dieser der zuständigen Stelle übermittelt werden und die Frist als eingehalten gilt, wenn die Eingabe rechtzeitig einer unzuständigen Stelle eingereicht wird. Mit «Stelle» sind praxisgemäss alle Gerichte und Verwaltungsbehörden sowie Private und Organisationen, die öffentliche Verwaltungsbefugnisse ausüben, gemeint (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 471 mit Hinweis u.a. auf GVP 1983 Nr. 109). Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in anderen Verfahrensgesetzen des Bundes und der Kantone (vgl. z.B. Art. 48 Abs. 3 BGG und Art. 21 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, SR 172.021, VwVG).

4.4. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt darin der im Bereich der Rechtsmittelfristen vorherrschende Gedanke zum Ausdruck, dass der Rechtsuchende, der aufgrund von Zweifeln, irreführender Rechtsmittelbelehrung, Rechtsunkenntnis oder faktischer Unmöglichkeit seine Eingabe bei einer unzuständigen Behörde einreicht, nicht ohne Not um die Beurteilung seines Rechtsbegehrens durch die zuständige Instanz gebracht werden soll. Es geht mithin um Treu und Glauben bzw. die Vermeidung übertriebener Formstrenge. Die entsprechenden Normen dürfen aber nicht missbräuchlich angerufen werden und entbinden die Parteien nicht von der Obliegenheit zur sorgfältigen Prozessführung. Rechtsmissbrauch liegt nicht bereits vor, wenn jemand seine an die zuständige Behörde adressierte Eingabe bewusst – insbesondere zur Fristwahrung – bei einer anderen Behörde einreicht (vgl. z.B. ZBI 111/2010 S. 588; Cavelti, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 21 N 17). Wer seine Eingabe aber missbräuchlich oder trölerisch an eine unzuständige Behörde richtet, kann sich nicht auf die Weiterleitungspflicht berufen (BGer 2C_610/2010 vom 21. Januar 2011 E. 2.5; zum Ganzen vgl. BGer 2C_462/2014 vom 24. November 2014 E. 3.2 und 4A_476/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 3.5, je mit weiteren Hinweisen; GVP 1983 Nr. 109). Mit Blick auf den Normzweck und die Obliegenheit zu sorgfältiger



Prozessführung postuliert ein Teil der Lehre die Auffassung, wonach während rechtshängiger Verfahren und nach erfolgter richterlicher Instruktion die verlangten Handlungen nur mehr beim Gericht bzw. durch Postaufgabe zu dessen Händen fristwährend vorgenommen werden können (Amstutz/Arnold, Basler Kommentar BGG, a.a.O., Art. 48 N 24; illustrativ BGer 2C_98/2008 vom 12. März 2008 E. 2.3).

4.5. Im vorliegenden Fall gelangte die Eingabe während eines rechtshängigen Verfahrens (und nicht während der Rechtsmittelfrist) durch einen Kanzleifehler an Rechtsanwalt F.F. Ein Anwendungsfall von Art. 11 Abs. 3 VRP liegt schon deshalb nicht vor, weil dieser keine «Behörde» bzw. «Stelle» im Rechtssinn ist. Denn die Eingabe wurde nota bene nicht an den Stadtrat X. gesandt, sondern von Rechtsanwalt F.F., der die Tragweite des Kanzleifehlers (nach Rücksprache mit den Vertretern des Beschwerdeführers) erkannte, angenommen und offensichtlich lediglich deshalb im Namen bzw. auf Papier des Stadtrates X. an das Gericht weitergeleitet, um – neben anderen – auch diese Möglichkeit der Fehlerbehebung nicht unversucht zu lassen. Dabei wurde zu Unrecht der lediglich zufällige Umstand beansprucht, dass Rechtsanwalt F.F. in jenem Zeitpunkt auch dem Stadtrat von X. angehörte. Grund für die falsche Zustellung war jedoch von vornherein keiner der eingangs genannten (Zweifel, irreführende Rechtsmittelbelehrung, Rechtsunkenntnis, faktische Unmöglichkeit richtiger Zustellung), sondern eine prozessuale Unsorgfalt, die den Schutz von Art. 11 Abs. 3 VRP nicht verdient. Selbst wenn die Eingabe statt an Rechtsanwalt F.F. an den Stadtrat gerichtet worden wäre, hätte dadurch die Frist nicht gewahrt werden können. Ein konkreter Anlass, das Fristerstreckungsgesuch nach erfolgter gerichtlicher Instruktion an den Stadtrat statt an das Verwaltungsgericht zu senden, bestand nicht. Das Gesuch wurde demnach nicht rechtzeitig eingereicht.

5. Nachdem der Säumnisfall eingetreten ist, ist zu entscheiden, ob dem Wiederherstellungsgesuch vom 28. August 2014 (act. 20) zu entsprechen ist.

5.1. Die Behörde kann gemäss Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 148 ZPO auf Gesuch einer säumigen Partei eine Nachfrist gewähren, wenn die Partei glaubhaft macht, dass sie kein oder nur ein leichtes Verschulden trifft (Abs. 1). Das Gesuch ist innert 10 Tagen seit Wegfall des Säumnisgrundes (Abs. 2) und – wenn ein Entscheid eröffnet worden ist – innerhalb von sechs Monaten seit Eintritt der Rechtskraft (Abs. 3)



einzureichen. Gemäss Art. 30ter Abs. 1 VRP kann die Wiederherstellung einer Frist zudem auch angeordnet werden, wenn der Verfahrensgegner zustimmt. Die Versuche des Beschwerdeführers, bei der Vorinstanz die Zustimmung zur Wiederherstellung zu erwirken, blieben indes erfolglos, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist. Mit dem Gesuch vom 28. August 2014 ist die zehntätige Frist ohne weiteres eingehalten, weil der Grund für die Fristwiederherstellung erst am 18. August 2014 entstanden ist und die Rechtsvertreter des Beschwerdeführers darüber am 19. August 2014 in Kenntnis gesetzt wurden.

5.2. Nach der bundes- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung muss sich eine Partei Fehler ihrer Vertreter oder Erfüllungsgehilfen, insbesondere ihres Anwalts und dessen als Hilfspersonen tätigen Kanzleiangestellten wie eigene anrechnen lassen (BGer 5G_1/2013 vom 21. März 2013 E. 3.1; 5A_316/2011 vom 6. Mai 2011 E. 3.2; BGE 114 Ib 67 E. 2c, 85 II 46, 78 IV 131 E. 2; VerwGE B 2014/40 vom 14. Mai 2014 E. 2.2.1, www.gerichte.sg.ch).

5.3. Der Beschwerdeführer kritisiert diese – konstante und strenge – Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (insbesondere VerwGE B 2014/40 vom 14. Mai 2014, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1140) zum einen mit dem Hinweis, sie stütze sich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum klar enger als Art. 148 Abs. 1 ZPO gefassten Art. 50 BGG und zu dessen Vorgängerbestimmung. Dieser Einwand ist verfehlt, denn der Unterschied der beiden Bestimmungen liegt im anzulegenden Sorgfaltsmassstab («unverschuldet» versus «kein oder nur leichtes Verschulden») und nicht in der Frage, inwieweit das Verschulden der weiteren Hilfspersonen dem Beschwerdeführer bzw. seinem Vertreter zuzurechnen ist.

Der Beschwerdeführer verweist zudem auf die insbesondere in der Literatur vertretene Auffassung, Fehler einer Hilfsperson seien der Partei oder der Vertretung nur dann zuzurechnen, wenn sie auf eine ungenügende Instruktion oder Kontrolle der Partei beziehungsweise der Vertretung oder auf mangelhafte Organisation des Betriebs zurückzuführen sind (vgl. z.B. Merz, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], Kommentar ZPO, a.a.O., Art. 148 N 10; Gozzi, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, a.a.O., Art. 148 N 8). Einschränkend wird aber auch ausgeführt, das Verschulden der Hilfsperson sei dem Vertreter nur dann nicht anzurechnen, wenn seine



Möglichkeiten, auf diese einzuwirken, gering seien (vgl. Staehelin, in: Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, Kommentar ZPO, a.a.O., Art. 148 N 16), was bei Kanzleipersonal indessen gerade nicht der Fall ist.

5.4. Das Bundesgericht geht aus überzeugenden Gründen von einer vertraglichen Haftung des Vertreters für Handlungen seiner Hilfspersonen gegenüber der Partei aus (vgl. BGE 114 Ib 67 E. 2e). Anlass, von dieser Rechtsprechung zu Gunsten der Lehrmeinungen abzurücken, besteht nicht. Fristenwahrung, Arbeitsorganisation usw. gehören zu den nicht delegierbaren Aufgaben eines Rechtsanwalts, weshalb die Einrede der gehörigen Auswahl, Instruktion und Überwachung nicht greifen kann und die Frage nach der Bedeutung des Verschuldens von Hilfspersonen ohnehin relativiert wird (vgl. Frei, in: Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Schweizerische Zivilprozessordnung, Band I, Bern 2012, Art. 148 ZPO N 29). Die Möglichkeiten des Rechtsvertreters, auf das eigene Kanzleipersonal einzuwirken, sind im Übrigen keineswegs gering. Auch wenn den Beschwerdeführer am Versäumnis keinerlei Verschulden trifft, ist dem Wiederherstellungsgesuch deshalb nicht zu entsprechen, wenn seine Rechtsvertreter bzw. deren Kanzleimitarbeiterin ein nicht mehr leichtes Verschulden trifft (vgl. VerwGE B 2014/40, a.a.O., E. 2.2.3).

5.5. Bei einem unverschuldeten Hindernis als Säumnisursache ist die Behörde zur Wiederherstellung verpflichtet, in den übrigen Fällen liegt ihre Anordnung in ihrem pflichtgemässen Ermessen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1138). Unter einem unverschuldeten Hindernis als Säumnisgrund versteht die Praxis einen Umstand, den der Säumige nicht zu vertreten hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1139). Gemeint sind mit anderen Worten objektive und subjektive Unmöglichkeiten der Fristwahrung. Waren der Gesuchsteller oder seine Vertretung wegen eines von ihrem Willen unabhängigen Umstands verhindert, zeitgerecht zu handeln, liegt objektive Unmöglichkeit vor. Subjektive Unmöglichkeit wird demgegenüber angenommen, wenn zwar die Vornahme der Handlung objektiv betrachtet möglich gewesen wäre, die betroffene Person aber durch besondere Umstände, die sie nicht zu verantworten hat, am Handeln gehindert worden ist (statt vieler BGer 1C_336/2011 vom 12. Dezember 2011 E. 2.3.). Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, die Säumnis sei unverschuldet eingetreten.



5.6. Ein leichtes Verschulden wird in der Praxis regelmässig nur dann angenommen, wenn lediglich das nicht beachtet worden ist, was ein sorgfältiger Mensch unter den gleichen Umständen ebenfalls nicht beachten würde. Wurde dagegen eine Sorgfaltspflicht verletzt, deren Beachtung unter den gegebenen Umständen auch dem durchschnittlich Sorgfältigen zuzumuten ist, liegt eine Nachlässigkeit vor (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1139 mit Hinweisen; Gozzi, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, a.a.O., Art. 148 N 11). Bei der Beurteilung ist von einem objektivierten Sorgfaltsmassstab auszugehen. Nicht mehr leichtes Verschulden liegt dabei immer dann vor, wenn die Säumnis aufgrund eines Verhaltens eintritt, welches in fremden Angelegenheiten pflichtwidrig wäre (Merz, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], Kommentar ZPO, a.a.O., Art. 148 N 15). Es ist umso eher anzunehmen, je höher die Sorgfaltspflicht des Gesuchstellers bzw. dessen Vertreters zu veranschlagen ist (Gozzi, a.a.O., Art. 148 N 11). Die Anforderungen an die Sorgfalt hängen auch von der Wichtigkeit der vorzunehmenden Handlungen ab. Gerade bei berufsmässigen Rechtsvertretern wird generell ein strengerer Sorgfaltsmassstab angelegt als bei einem nicht oder nicht rechtskundig vertretenen Beteiligten (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1141 mit Hinweisen). Der Rechtsanwalt muss seinen Kanzleibetrieb dergestalt organisieren, dass er – ganz aussergewöhnliche, unvorhersehbare Umstände vorbehalten – in der Lage ist, eine gehörige Instruktion sicherzustellen, und die frist- und termingerechte Wahrnehmung der prozessualen Rechte gewährleisten kann. Dazu gehört insbesondere die sorgfältige Erfassung und Prüfung eingehender und mit eingeschriebener Post versandter Gerichtskorrespondenz (Gozzi, a.a.O., Art. 148 N 31 mit Hinweisen). Nach der vom Bundesgericht bestätigten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung lässt beispielsweise ein Rechtsanwalt, der die Kostenvorschussverfügung zur Bezahlung an seinen Mandanten weiterleitet, die gebotene Sorgfalt vermissen, wenn er sich vor Ablauf der Frist nicht über die Bezahlung des Vorschusses vergewissert (vgl. VerwGE B 2013/113 vom 8. November 2013 E. 2.1.2, www.gerichte.sg.ch; BGer 2C_1212/2013 vom 28. Juli 2014; nicht publizierte VerwGE B 2013/98 vom 25. Juni 2013 und B 2014/232 vom 19. Februar 2015 E. 2.2).

5.7. Der Beschwerdeführer macht geltend, die betreffende Sekretariatsmitarbeiterin habe die Frist korrekt vorgemerkt und die «intern», d.h. auf dem Briefpapier richtig adressierte Eingabe fristgerecht der Schweizerischen Post



übergeben. Der Umstand, dass die äussere Adressierung der inneren widersprochen habe, habe keinerlei zeitliche Folgen gehabt. Dieser Umstand müsse sich zumindest in Bezug auf die Frage des Verschuldens auswirken. Was den Fehler angehe, müsse fast von höherer Gewalt oder kosmischer Störung gesprochen werden. Eine kleinere Unachtsamkeit als die vorgefallene lasse sich kaum ersinnen. Das Missgeschick sei insofern korrigiert worden, als die Rechtsschrift so beim Gericht eingegangen sei, wie sie auch ohne Fehler eingegangen wäre. Der Gesetzgeber habe für leichtes Verschulden Gnade walten lassen wollen, und dabei habe er viel schwerwiegendere Fälle als diesen vor Augen gehabt.

Mit seiner Argumentation vermengt der Beschwerdeführer zunächst die (bereits beantwortete) Frage nach der Säumnis mit dem Ausmass des Verschuldens daran. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer die streitige Frist nur knapp verpasst hat, ist nicht geeignet, das Verschulden geringer erscheinen zu lassen. Ein Rechtsanwalt bzw. dessen Hilfspersonen müssen die mit eingeschriebener Post zu versendende Gerichtskorrespondenz überdies sorgfältig prüfen. Es kann in diesem Zusammenhang von einem Rechtsanwalt erwartet werden, fristwahrender Behördenkorrespondenz besondere Aufmerksamkeit und Kontrolle dahingehend zu widmen, dass sie auch tatsächlich ordnungsgemäss verpackt und rechtzeitig der Poststelle übergeben wurde. Dass der von den Rechtsvertretern des Beschwerdeführers gewählte Arbeitsvorgang anfällig für genau den geschehenen Fehler ist, ist offensichtlich. Wenn die auf- bzw. überklebte Adressierung nicht zusätzlich gewissenhaft und systematisch kontrolliert wird, ist dies nachlässig. Unter den dargelegten Umständen kann das dem Beschwerdeführer und seinen Rechtsvertretern anzulastende Verschulden nicht mehr als leicht bezeichnet werden. Bei der Anwendung der erforderlichen Sorgfalt wäre es ohne weiteres möglich gewesen, das Fristerstreckungsgesuch fristgerecht einzureichen, weshalb das Wiederherstellungsgesuch abzuweisen ist.

5.8. An diesem Ergebnis würde sich selbst dann nichts ändern, wenn sich die Verantwortung der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers auf die gehörige Auswahl, Unterweisung und Überwachung des Kanzleipersonals beschränken würde. Der im Wiederherstellungsgesuch beschriebene Arbeitsablauf beim Versand von eingeschriebenen Sendungen (vgl. act. 21/3) erscheint fehleranfällig, indem durch das Überkleben des Couvertfensters genau das Risiko der Fehladressierung wieder auflebt,



das durch die Verwendung von Fenstercouverts eliminiert werden soll. Die entsprechende Unterweisung erscheint mithin unsorgfältig.

6. Im Eventualstandpunkt macht der Beschwerdeführer geltend, es sei trotz ausgebliebener Beschwerdeergänzung auf die Beschwerde einzutreten; diese sei bereits in der Beschwerdeeingabe ausreichend begründet worden.

6.1. Die Begründung der Beschwerde ist ein Gültigkeitserfordernis (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Fehlt sie oder wird sie nicht innert der angesetzten Frist nachgereicht, kann auf das Rechtsmittel nicht eingetreten werden (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 3 VRP). An Qualität und Ausgestaltung der Begründung werden praxisgemäss keine grossen Anforderungen gestellt. Der Beschwerdeführer muss aber ein gewisses Mass an Sorgfalt an den Tag legen, was umso mehr gilt, wenn er sich durch einen Rechtskundigen vertreten lässt. Das Verwaltungsgericht lehnt es regelmässig ab, dass anstelle einer Begründung pauschal auf vor- oder erstinstanzliche Eingaben verwiesen wird. Ein solcher Verweis ist ungenügend, da aus ihm nicht hervorgeht, in welchen Punkten und weshalb der Entscheid der Vorinstanz angefochten wird. Es ist nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz, in vorinstanzlichen Eingaben nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte. Genau dies hat der Beschwerdeführer wenigstens in groben Zügen zu bezeichnen. Seine Begründung muss jedoch weder richtig noch vollständig sein, es genügt, dass sie sachbezogen ist. Sie ist ausreichend, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Wenn sich die Vorbringen hingegen nicht auf den angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht. Aus der Beschwerdeschrift muss vielmehr ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (vgl. z.B. GVP 2013 Nr. 51; zum Ganzen Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 921 ff. mit Hinweisen; Griffel, in: Ders. [Hrsg.], Kommentar VRG, a.a.O., § 23 N 17 ff.).

6.2. Auslegung und Anwendung des st. gallischen Verfahrensrechts haben die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien zu beachten. Sachgerechte prozessuale Formstrenge ist deshalb abzugrenzen von überspitztem Formalismus als besonderer



Form der Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101). Überspitzter Formalismus liegt insbesondere vor, wenn eine Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt und damit dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt. Prozessuale Formen sind indessen unerlässlich, um die ordnungsgemässe und rechtsgleiche Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten. Eingaben an Behörden, vor allem Rechtsmittelschriften, haben daher im Allgemeinen bestimmten formellen Anforderungen zu genügen. Es soll aus ihnen hervorgehen, dass und weshalb der Rechtsuchende einen Entscheid anfechtet und inwieweit dieser geändert oder aufgehoben werden soll. Wird daher die Gültigkeit eines Rechtsmittels kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung davon abhängig gemacht, dass es eine minimale Begründung enthält, so liegt darin weder eine Verweigerung des Anspruchs auf rechtliches Gehör noch kann darin ein überspitzter Formalismus gesehen werden (BGE 134 II 244 E. 2.4.2 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung).

6.3. Der Beschwerdeführer legte in seiner Beschwerdeschrift den Sachverhalt ausreichend dar, indem er u.a. in zulässiger Weise auf die Sachverhaltsdarstellung in der angefochtenen Verfügung verwies (act. 1, Ziff. 5 - 24). In den nachfolgenden Ziffern befasste er sich mit der beantragten Wiedererteilung der (von der Vorinstanz teilweise entzogenen) aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels und damit schwergewichtig mit prozessualen Fragen (Ziff. 25 - 36), wobei er sich eingehend zu den im Spiel stehenden privaten und öffentlichen Interessen äusserte und darlegte, dass bislang keine vorsorglichen Massnahmen erlassen worden waren. Gründe, weshalb die angefochtene Verfügung darüber hinaus in der Sache selbst materielles Recht verletze, führte er hingegen nicht an. Gewissermassen im Nachsatz verwies er auf die noch zu erstellende Begründung im Hauptverfahren, worin er zeigen werde, dass die angefochtene Verfügung unter Verweigerung elementarer Verfahrensgrundsätze ergangen und weder bezüglich der festgestellten Sachverhalte noch der entsprechenden rechtlichen Schlussfolgerungen richtig sei. Die Vorhalte seien nicht konkretisiert worden, die Vorinstanz habe einzig auf Parteiaussagen abgestellt, habe abgeschlossene Fälle in diametral unterschiedlicher Auslegung neu aufgerollt, sei auf Zwischenbegehren nicht eingetreten und habe Ausstandsbegehren nicht den rechtsstaatlichen Ansprüchen genügend behandelt (Ziff. 37). Die einzelnen



Patientenbeschwerden seien bereits vor Jahren vom Kantonszahnarzt als nicht relevant abgeschlossen worden und bei den neuen Beschwerden seien Behandlungsfehler nicht durch Gutachten nachgewiesen worden (Ziff. 38).

6.4. Der Beschwerdeführer ging ursprünglich selbst davon aus, dass dies nicht die Beschwerdebeurteilung hinsichtlich der materiellen Punkte sei, und ersuchte um Ansetzung einer Frist zur Nachreichung einer ausführlichen Sachverhaltsfeststellung und «der» Begründung. Diese sei aufgrund des enorm aufwendigen Verfahrens grosszügig zu bemessen (act. 1, Ziff. 43). In seiner Eingabe vom 8. September 2014 behauptete er aus verständlichen Gründen das Gegenteil. Insbesondere machte er geltend, die Eingabe von Rechtsanwalt Landmann an Regierungsrätin Hanselmann vom 19. März 2014 sei als Beschwerdebeurteilung beizuziehen.

6.5. Die in der Beschwerde skizzierten Herangehensweisen an die angefochtene Verfügung nehmen zwar das (voraussichtliche) Fazit einer möglichen Beschwerdebeurteilung vorweg, sind aber nicht geeignet, aufzuzeigen, inwiefern die Vorinstanz in ihrer über achtzigseitigen Verfügung konkret den Sachverhalt falsch festgestellt und Recht verletzt haben soll. Eine Auseinandersetzung mit den detaillierten, im Ergebnis gegenteiligen Erwägungen des angefochtenen Entscheids und namentlich der vorinstanzlichen Beweiswürdigung kann darin nicht erblickt werden. Dies kann auch die Eingabe von Rechtsanwalt Landmann nicht leisten, weil diese vor Erlass der angefochtenen Verfügung erstellt und eingereicht worden ist und sich weniger mit den dem Beschwerdeführer zur Last gelegten fachlichen Verfehlungen, sondern mit dem angeblich strafrechtlich relevanten Verhalten der einst verfahrensleitenden Mitarbeiterin der Vorinstanz befasste. Der pauschale Verweis auf diese Eingabe an die Vorinstanz – diese wird in der Beschwerde lediglich als «Übersicht über die Verfehlungen der Vorinstanz» bezeichnet (act. 1, Ziff. 37) – erfüllt die (minimalen) Anforderungen an eine Beschwerdebeurteilung ebenfalls nicht, und zwar weder für sich alleine noch im Kontext der übrigen Vorbringen. Würde das Gericht auf die Beschwerde eintreten, müsste es von sich aus nach Gründen suchen, weshalb die angefochtene Verfügung hinsichtlich des Sachverhalts und der Rechtsanwendung falsch sein könnte. Konkrete, sich auf die Erwägungen der Vorinstanz beziehende Hinweise ergeben sich aus den vorhandenen Begründungsansätzen des Beschwerdeführers nicht. Auf die Beschwerde kann deshalb nicht eingetreten werden.



Das Gericht verfällt nicht in übertriebene Formstrenge im Sinne von überspitztem Formalismus, wenn es die auf eine halbe Seite beschränkten Ausführungen gegen eine über achtzigseitige angefochtene Verfügung als ungenügend erachtet.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Fristerstreckungsgesuch vom 18. August 2014 zur Einreichung der Beschwerdeergänzung verspätet gestellt worden ist, das Wiederherstellungsgesuch zufolge nicht mehr leichten Verschuldens des Beschwerdeführers bzw. dessen beauftragter Anwaltskanzlei abzuweisen ist und auf die Beschwerde – entsprechend der Androhung des Verwaltungsgerichtspräsidenten in der prozessleitenden Verfügung vom 6. Juni 2014 (act. 4) – mangels ausreichender Begründung nicht einzutreten ist.

8. Bei diesem Ausgang des Verfahrens – das Nichteintreten wegen Fehlens einer Prozessvoraussetzung kommt der Abweisung des Rechtsmittels gleich – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der nach dem Präsidialentscheid vom 21. November 2014 verbleibende Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird verrechnet. Ausseramtliche Kosten sind mangels mehrheitlichen Obsiegens nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98bis VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Das Gesuch um Wiederherstellung der Frist zur Einreichung der Beschwerdeergänzung wird abgewiesen.
2. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.



3. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von 1'500.-- unter Verrechnung mit dem verbleibenden Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle