

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/124 vom 8. November 2013

Sg Verwaltungsgericht, 2013-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2013_124

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/124 du 8 novembre 2013

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/124 del 8 novembre 2013

Regeste

Verfahrensrecht, Gerichtsferien, Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP (sGS 951.1) Bestätigung der Rechtsprechung, wonach die Gerichtsferien in Rechtsmittelverfahren der verwaltungsinternen Rechtspflege nicht gelten. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer hat die Rekursfrist an das Baudepartement in der falschen Annahme verpasst, die Gerichtsferien würden gelten. Dies ist nicht der Fall. Die Vorinstanz ist demnach auf das Rechtsmittel zu Recht nicht eingetreten. Das Verschulden des Rechtsvertreters wiegt nicht leicht, weshalb sein Wiederherstellungsgesuch ebenfalls zu Recht abgewiesen worden ist (Verwaltungsgericht, B 2013/124).

Erwägungen

E. 1

(...).

E. 2

Nach Ansicht der Beschwerdeführer hat die Vorinstanz ihre Argumente nicht gehört und den angefochtenen Entscheid ungenügend begründet. Sie habe apodiktisch festgehalten, aus Wortlaut und Systematik des VRP sei ersichtlich, dass die Gerichtsferien für den Rekurs ans Baudepartement nicht gelten würden. Damit habe die Vorinstanz ihren Standpunkt bestätigt, ohne sich mit den Argumenten der Beschwerdeführer auseinanderzusetzen.

E. 2.1

Die in Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP gesetzlich verankerte Pflicht, Rekursentscheide zu begründen, ist Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101; vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 838). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung soll die Begründungspflicht verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und es dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn er sich über die Tragweite eines Entscheids ein Bild machen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen. Die Begründungspflicht geht indessen nicht so weit, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Es genügt, wenn sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränkt (vgl. z.B. BGer I 3/05 vom 17. Juni 2005 E. 3.1.3.; BGE 138 V 32 E. 2.2 mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2003, Rz. 1053 ff.).

E. 2.2

In ihrem Entscheid brachte die Vorinstanz unmissverständlich und unter Hinweis auf die relevanten Gesetzesbestimmungen zum Ausdruck, dass die Gerichtsferien im Rekursverfahren vor Verwaltungsbehörden nicht gelten (Erw. 2.1 und 3.2). Sie legte ihre eigene Rechtsauffassung dar und widersprach damit der gegenteiligen Ansicht der Beschwerdeführer. Die Vorinstanz hat sich in zulässiger Weise darauf beschränkt, die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte darzutun. Die Beschwerdeführer konnten ohne weiteres erkennen, von welchen Überlegungen sie sich leiten liess, und den Entscheid sachgerecht anfechten. Die Begründungspflicht ist nicht verletzt; der (Eventual-)Antrag um Rückweisung an die Vorinstanz ist abzuweisen.

E. 3

Der am 1. Januar 2011 im Rahmen der Einführungsgesetzgebung zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (sGS 961.2, vgl. nGS 45-99) in Kraft getretene Art. 30 VRP hält in Abs. 2 lit. a fest, dass die Gerichtsferien im Verfahren vor Verwaltungsbehörden nicht gelten. Gleiches sah bereits die Vorgängerbestimmung vor. Nach Ansicht der Beschwerdeführer kann aus der grammatikalischen und gesetzsystematischen Auslegung des VRP nicht abgeleitet werden, dass ein Rekursverfahren vor dem Baudepartement als Verfahren vor den Verwaltungsbehörden gilt. Vielmehr handle es sich um ein Verfahren im Rahmen des Rechtsschutzes in Verwaltungsstreitsachen. In diesen Verfahren würden die Gerichtsferien grundsätzlich - mit den Ausnahmen von lit. b-d der genannten Bestimmung - gelten.

E. 3.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (VerwGE B 2011/186 vom 15. Dezember 2011 E. 4.2.2., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch; zur konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts vgl. z.B. BGE 134 II 249 E. 2.3 oder 131 II 702 E. 4.1). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm, ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 130 II 211 E. 5.1; 129 II 118 E. 3.1; 125 II 196 E. 3a, je mit Hinweisen). Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf das grammatikalische Element ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (z.B. BGE 139 V 250 E. 4.1; 134 II 249 E. 2.3; 124 II 376 E. 5 mit Hinweisen).

E. 3.2

Zunächst ist auf den Wortlaut der Bestimmung einzugehen. Der Begriff der Verwaltungsbehörde ist im VRP nicht näher umschrieben. Es handelt sich mithin um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Bedeutung durch Auslegung zu ermitteln ist. Nach der herrschenden Lehre besorgen die Verwaltungsbehörden den nichtstreitigen Vollzug von verwaltungsrechtlichen Normen. Im Rahmen der verwaltungsinternen Entscheidung über Verwaltungsrechtsstreitigkeiten üben sie auch eine recht sprechende Tätigkeit aus (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 47, vgl. auch F. Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 21; B. Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel 1992, Bd. 1, N 4; ferner Th. Fleiner-Gerster, Grundzüge des

allgemeinen schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, § 4 N 1). Beim kantonalen Baudepartement handelt es sich unzweifelhaft um eine Verwaltungsbehörde. Aus dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP ist demnach zu schliessen, dass die Gerichtsferien für den Rekurs an das Baudepartement nicht gelten.

E. 3.3

Die Beschwerdeführer wollen durch eine systematische Auslegung des VRP zum gegenteiligen Ergebnis gelangen. Das Gesetz unterscheidet klar zwischen den Verfahren vor Verwaltungsbehörden (Überschrift des zweiten Teils) und dem Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen (Überschrift des dritten Teils). Durch Art. 58 Abs. 1 VRP komme im Rechtsmittelverfahren der zweite Teil des Gesetzes über das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden ergänzend zur Anwendung. Aus Gründen der Logik folge aus dem Verweis von Art. 58 Abs. 1 VRP auf das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden in Bezug auf Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP nichts anderes, als dass nur in den Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (gemäss zweitem Teil) die Gerichtsferien nicht gälten. Alles andere würde einen sog. Zirkelschluss bedeuten, denn durch Art. 58 Abs. 1 VRP könne der Formulierung "Verfahren vor Verwaltungsbehörden" nicht auf einmal eine weitergehende Bedeutung zukommen als dies im zweiten Teil des Gesetzes in Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP vorgesehen sei. Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen dem Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und dem Rechtsschutz dürfe nicht verwischt werden.

E. 3.3.1

Das VRP regelt im zweiten Teil in den Art. 6 bis Art. 31 bis das Verfahren vor Verwaltungsbehörden. Der dritte Teil (Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen; Art. 32 bis Art. 93 septies) behandelt die Organisation, die allgemeinen Vorschriften für das Verfahren vor Gerichten, den Rekurs, die Beschwerde, die öffentlich-rechtliche Klage, das Begehren um Wiederaufnahme des Verfahrens, die Rechtsverweigerungsbeschwerde, den Rechtsschutz gegen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sowie die Erläuterung und Berichtigung von Entscheiden. Als Organe der Verwaltungsrechtspflege bezeichnet Art. 32 VRP die oberste Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (lit. a), die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht (lit. b), die Regierung (lit. c), die Departemente (lit. c bis), das Verwaltungsgericht (lit. d) sowie den Einzelrichter des Kreisgerichtes, das Kreisgericht und das Kantonsgericht (lit. e).

E. 3.3.2

Im Abschnitt über den Rekurs wird festgehalten, dass unter anderem Verfügungen und Entscheide der Verwaltungsbehörden des Staates - mit Ausnahme derjenigen des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule des Kantons St. Gallen, des Verwaltungsrates der Spitalverbunde und des Gesundheitsrates - beim zuständigen Departement angefochten werden können, sofern nicht der Weiterzug an die Verwaltungsrekurskommission, an das Versicherungsgericht oder an die Regierung offensteht (vgl. Art. 43bis Ingress und lit. b VRP). Art. 58 Abs. 1 VRP hält fest, dass sich der Rekurs sachgemäss nach den Vorschriften des zweiten Teils über das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden richtet, sofern der Abschnitt über den Rekurs nichts anderes bestimmt.

E. 3.3.3

In sachgemässer Anwendung der Bestimmung von Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP - wonach die Gerichtsferien vor den Verwaltungsbehörden nicht gelten - auf das Rekursverfahren ergibt sich, dass die Gerichtsferien nicht gelten, wenn es sich bei der Rekursinstanz - wie hier - um eine Verwaltungsbehörde handelt. Eine anderweitige systematische Auslegung scheidet aus. Die angeblich strikte Unterscheidung zwischen Verfahren vor Verwaltungsbehörden und Rechtsmittelverfahren hat der Gesetzgeber durch die Verweisnorm von Art. 58 VRP gewollt durchbrochen. Dass der Gehalt einer Bestimmung durch sachgemässe Anwendung auf ein anderes Verfahren erweitert wird, ist regelmässig der Fall. Ein logischer Fehler im Sinne eines Zirkelschlusses lässt sich darin entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht erkennen.

E. 3.4

Das historische Auslegungselement ist vorliegend gleichzusetzen mit einer geltungszeitlichen Herangehensweise, da die Bestimmung von Art. 30 VRP in ihrer heutigen, im Wesentlichen unveränderten Form erst im Kontext der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts in das VRP aufgenommen worden ist (vgl. Art. 25 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 15. Juni 2010, in Kraft seit 1. Januar 2011, sGS 961.2). Zuvor war der hier interessierende Fristenstillstand in den Art. 77 ff. des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, abgekürzt: GerG) geregelt worden. In seiner früheren Fassung hat Art. 30 VRP auf das GerG verwiesen und ergänzend festgehalten, dass die Gerichtsferien im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden nicht gelten (Neudruck in der Fassung vom April 2007, nGS 42-56). Daran hat der Gesetzgeber anlässlich der Revision von Art. 30 VRP offensichtlich und bewusst festgehalten. Die anderweitigen Vorbringen der Beschwerdeführer gehen an der Sache vorbei. Insbesondere ist nicht von Belang, ob das Institut der Gerichtsferien aus dem Blickwinkel des Gerichts resp. der Behörde oder des Rechtssuchenden zu betrachten ist.

E. 3.5

In Bezug auf Sinn und Zweck von Art. 30 Abs. 2 lit. a (i.V.m. Art. 58 Abs. 1) VRP ist auf die grundlegende Unterscheidung zwischen verwaltungsinterner und -externer Verwaltungsrechtspflege hinzuweisen. Erstere bezweckt die Überprüfung von Verwaltungshandlungen durch eine übergeordnete Verwaltungsinstanz. Die entscheidende Behörde ist Teil der hierarchisch aufgebauten Verwaltungsorganisation. Im Gegensatz dazu sind die Behörden der gerichtlichen (und somit verwaltungsexternen) Verwaltungsrechtspflege gegenüber dem Parlament und der Regierung und deren Verwaltungsbehörden unabhängig (Art. 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; vgl. z.B. auch Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 12; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1735 und 1857). Das VRP folgt in Bezug auf die Gerichtsferien genau dieser Unterscheidung. Diese sollen nur in Verfahren vor verwaltungsexternen Rechtspflegebehörden gelten, in verwaltungsinternen (Rechtsmittel-)Verfahren hingegen nicht. Dies gilt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch für Verfahren vor der Regierung (VerwGE B 2012/21 vom 15. Oktober 2012 E. 3.3.4., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Die gesetzlich vorgenommene Differenzierung folgt einem logisch nachvollziehbaren und sachgerechten Kriterium. Diese ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Wortlaut der "Gerichts"ferien. Sinn und Zweck der Norm ist es gerade, die Gerichtsferien auf die verwaltungsexternen, gerichtlichen Verfahren zu beschränken.

E. 3.6

Zusammenfassend ergibt sich auf Grund der grammatikalischen, systematischen, historischen (und zugleich geltungszeitlichen) sowie teleologischen Auslegung, dass die Gerichtsferien im Rekursverfahren vor Departementen nicht gelten, da es sich bei diesen um Verwaltungsbehörden handelt. Generell lässt sich festhalten, dass die Gerichtsferien im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege keine Anwendung finden. Dies entspricht der konstanten Verwaltungsrechtsprechung wie auch der einschlägigen Lehrmeinung (VerwGE B 2006/160 vom 30. November 2006 E. 2.b sowie B 2012/21 vom 15. Oktober 2012 E. 3.3.4., beide abrufbar unter www.gerichte.sg.ch; ferner Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 905). Es bleibt damit bei der vorinstanzlichen Feststellung, wonach der Rechtsvertreter mit seinen Eingaben vom 18. April 2013 die am 9. April 2013 abgelaufene Rekursfrist verpasst hat.

E. 4

Nach Ansicht der Beschwerdeführer hätten sie in der Rechtsmittelbelehrung der Einspracheentscheide darauf hingewiesen werden müssen, dass die Gerichtsferien im Rekursverfahren nicht gelten. Die in Art. 30 Abs. 3 VRP vorgesehene Befreiung von der Hinweispflicht könne sich nicht auf den verwaltungsinternen Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen beziehen. Gemäss Art. 30 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 lit. a VRP muss nicht darauf hingewiesen werden, dass die Gerichtsferien im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden nicht gelten. Das Baudepartement ist eine Verwaltungsbehörde; dies wurde bereits festgehalten (vgl. oben, Erw. 3.2.). Daran ändert - wie ebenfalls aufgezeigt worden ist - nichts, dass es im vorliegenden Fall funktionell als verwaltungsinterne Rechtsmittelbehörde tätig geworden ist. Dass damit auch die Gerichtsferien nicht gelten, geht bereits aus dem Gesetzestext hervor. Die entsprechende Erkenntnis ist (im Gegenteil zur anderslautenden Rechtsauffassung der Beschwerdeführer) nicht Resultat eines komplexen Auslegungsvorgangs, sondern einer einfachen Konsultation des Gesetzes. Eine Hinweispflicht bestand gemäss dem klaren Gesetzeswortlaut nicht.

E. 5

Gemäss Art. 30ter Abs. 1 VRP kann eine versäumte Frist wiederhergestellt werden, wenn der Verfahrensgegner zustimmt. Die Vorinstanz hat auf die Einholung einer Stellungnahme verzichtet mit der Begründung, dass sie das Wiederherstellungsgesuch ohnehin abgelehnt hätte. Die Beschwerdegegnerin stellte sich in ihrer Stellungnahme im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zudem explizit gegen die Wiederherstellung (act. 12). Art. 30 Abs. 1 VRP verweist auf Art. 148 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272). Demnach kann die Frist einer säumigen Partei wiederhergestellt werden, wenn sie glaubhaft macht, dass sie kein oder nur ein leichtes Verschulden trifft. Abs. 2 der gleichen Bestimmung sieht sodann vor, dass das Gesuch innert 10 Tagen seit Wegfall des Säumnisgrundes einzureichen ist.

E. 5.1

Unverschuldet ist die Fristversäumnis, wenn die Einhaltung aus subjektiven oder objektiven Gründen unmöglich war. Zu denken ist an eine plötzliche, schwere Erkrankung des Betroffenen (resp. seines Rechtsvertreters), pflichtwidriges Verhalten der Post, Epidemien oder Katastrophenfälle (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1139). Solche Begebenheiten liegen hier offensichtlich nicht vor.

E. 5.2

Bei leichtem Verschulden liegt der Entscheid über die Wiederherstellung im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1138). Das Verwaltungsgericht nimmt keine Ermessenskontrolle wahr; seine Kognition beschränkt sich darauf, die Einhaltung des Ermessensspielraums zu überprüfen (Art. 61 Abs. 1 VRP).

E. 5.2.1

Die Vorinstanz lastete dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer eine Nachlässigkeit an, die nicht mehr als leichtes Verschulden qualifiziert werden könne (Erw. 3.2). Er habe sich offenkundig im Irrtum über die Geltung der Gerichtsferien befunden, was angesichts des klaren Wortlauts von Art. 30 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 58 VRP nicht entschuldbar sei.

E. 5.2.2

Es ist nicht auszumachen, inwiefern darin ein Ermessensfehler liegen soll. Die Auslegung der massgeblichen Gesetzesbestimmungen ist klar und eindeutig. Dass die Gerichtsferien vor verwaltungsinternen Rekursinstanzen nicht gelten, ist keine Verwaltungspraxis, die der Rechtsvertreter nicht kennen musste. Er weiss genau, dass hierbei zwischen verwaltungsinterner und -externer Rechtspflege differenziert wird. Diese gesetzlich getroffene Unterscheidung ist kein sachfremdes Kriterium, sondern ist dem Rechtskundigen gemeinhin geläufig. Selbst wenn das Gesetz auslegungsbedürftig wäre, entspräche es im Bereich der gesetzlichen Fristen, an deren Einhaltung anerkanntermassen und notwendigerweise strenge Anforderungen gestellt werden, nicht der zu erwartenden Sorgfalt, einfach das für sich günstigere Auslegungsergebnis zu wählen und letztlich auf die Wiederherstellung zu vertrauen.

E. 6

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Die Vorinstanz hat ihren Entscheid genügend begründet und das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer nicht verletzt. Die Gerichtsferien gelten in verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren nicht. Die gesetzlichen Grundlagen sind eindeutig. Der angefochtene Nichteintretensentscheid erweist sich als korrekt; die Wiederherstellung der Rekursfrist wurde zu Recht verweigert.

E. 7

(...) Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.--bezahlen die Beschwerdeführer. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird verrechnet. 3./

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W. Der
Präsident: Der Gerichtsschreiber: lic. iur. Beda Eugster Stefan Wehrle,
M.A. HSG Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt
Dr. X.Y.) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin - die Beschwerdebeteiligte
(zuhanden des Stadtrates) am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach
Art. 95 ff. 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.