

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/163 vom 7. Februar 2025**

Sg Verwaltungsgericht, 2025-02-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2024\\_163](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_163)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/163 du 7 février 2025

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/163 del 7 febbraio 2025

## **Regeste**

Sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission. Art. 41quater lit. b VRP in Verbindung mit aArt. 2a VO EG-KVG (in der bis 31. Dezember 2024 gültigen Fassung). Entgegen der Sichtweise der Verwaltungsrekurskommission ist die Rechtsetzungsdelegation von Art. 41quater lit. b VRP, wie sie sich in aArt. 2a VO EG-KVG konkretisierte, sowohl mit der Kantons- als auch Bundesverfassung vereinbar. (Verwaltungsgericht, B 2024/163)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gegenstand des von Dr. med. A. \_\_ erhobenen, von der Verwaltungsrekurskommission an das Verwaltungsgericht überwiesenen Rechtsmittels vom 3. Juli 2023 bildet die Feststellungsverfügung des Gesundheitsdepartements vom 19. Juni 2023 betreffend die Zulassung von ärztlichen Leistungen zur Abrechnung zulasten der OKP. Dabei gehört der Nichteintretensentscheid der Verwaltungsrekurskommission vom 15. August 2024 zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. zur amtlichen Publikation vorgesehener BGer 9C\_340/2023 vom 4. Oktober 2023 E. 5.2.2).

### **E. 2**

Als Eintretensvoraussetzung hat das Verwaltungsgericht von Amtes wegen über seine (funktionelle) Zuständigkeit zur Beurteilung des Rechtsmittels von Dr. A. \_\_ vom 3. Juli 2023 zu befinden.

#### **E. 2.1**

Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen u.a. der Departemente, sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP), und kein zweistufiges verwaltungsexternes Rechtsmittelverfahren mit der Verwaltungsrekurskommission oder dem Versicherungsgericht als erster kantonaler Rechtsmittelinstanz vorgeschrieben ist (Art. 59 Abs. 1 VRP).

#### **E. 2.2**

Unter der Überschrift «als Rekursgericht in besonderen Fällen» legen Art. 41quater lit. a Ziffer 1 und Ziffer 2 VRP fest, dass Verfügungen der Departemente in folgenden Angelegenheiten bei der Verwaltungsrekurskommission mit Rekurs angefochten werden können: Erteilung und Verweigerung von Bewilligungen zur Berufsausübung sowie Disziplinar massnahmen gegen Medizinalpersonen. Darüber hinaus legitimiert Art.

41quater lit. b VRP die Regierung, durch Verordnung den Weiterzug von Verfügungen und Entscheiden an die B 2024/163 6/17

Verwaltungsrekurskommission vorzusehen, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen.

### **E. 2.3**

Gestützt auf Art. 41quater lit. b VRP erliess die Regierung am 18. Januar 2022 Art. 2a der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111, am 20. Januar 2022 in Kraft getreten, nGS 2022-005, nachfolgend: VO EG-KVG). Danach können Verfügungen des Gesundheitsdepartements nach Art. 1 Abs. 2 lit. d VO EG-KVG betreffend die Zulassung und Beaufsichtigung von Leistungserbringern im Bereich der ambulanten Krankenpflege mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden. Art. 2a der VO EG-KVG wurde am 1. Januar 2025 (nGS 2024-068) aufgehoben. Eine übergangsrechtliche Bestimmung wurde nicht erlassen. Die allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätze sehen vor, dass Verfahrensvorschriften grundsätzlich mit dem Tag des Inkrafttretens sofort und in vollem Umfang anwendbar sind. Wenn allerdings eine Behörde noch vor Inkrafttreten der neuen Normen angerufen worden ist, so bleibt der Fall, insbesondere was die Zuständigkeit betrifft, dem bisherigen Verfahrensrecht unterstellt. Gemäss dem Grundsatz der perpetuatio fori bestimmt sich die Zuständigkeit nach dem Zeitpunkt der Eröffnung des Verfahrens. Vorbehalten bleibt der – vorliegend nicht interessierende – Fall, wo die angerufene Behörde nicht mehr besteht (BGer 8C\_649/2017 vom 4. Januar 2018 E. 4.4 mit Hinweisen; eingehend hierzu M. KRADOLFER, Intertemporales öffentliches Recht, 2020, N 786 ff.). Diese Grundsätze finden sich im Wesentlichen auch in Art. 133 VRP, wobei die Fortgeltung des alten Verfahrensrechts nicht bloss bereits eröffnete Rechtsmittelverfahren, sondern auch noch vor Vollzugsbeginn des VRP eröffnete Verfügungen und Entscheide erfasst (Art. 133 Abs. 1 VRP). Da sowohl die angefochtene Verfügung vom 19. Juni 2023 (act. 7.3) als auch das Verfahren vor der Verwaltungsrekurskommission mit Rekurs am 3. Juli 2023 (act. 7.1) unter der Geltung von aArt. 2a der VO EG-KVG eröffnet wurden, ist diese Bestimmung nach den allgemeinen intertemporalen Grundsätzen zur Beurteilung der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission für das am 3. Juli 2023 erhobene Rechtsmittel anzuwenden. Eine solche intertemporalrechtliche Lösung rechtfertigt sich zudem mit Blick auf den Vertrauensschutz (siehe zur Bedeutung dieses Gesichtspunkts für die Bestimmung der zeitlichen Folgen von Rechtsänderungen KRADOLFER, a.a.O., N 778, N 782 und N 787) bzw. das Vertrauen von Dr. A. in die mit einem Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission verbundene Ermessenskontrolle (Art. 46 Abs. 1 VRP), die ihm bei einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht verwehrt ist (Art. 61 VRP; zu diesem «wesentlichen Unterschied in der Überprüfungsbefugnis» siehe auch ABI 2015 3414, 3433). B 2024/163 7/17

### **E. 3**

Zu prüfen ist nachfolgend die von der Verwaltungsrekurskommission vertretene Auffassung, dass die sich in aArt. 2a der VO EG-KVG konkretisierte Rechtsetzungsdelegation von Art. 41quater lit. b VRP betreffend die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission sowohl die Kantons- als auch die Bundesverfassung verletze (act. 5, E. 2b und E. 2c). Soweit sich das Verwaltungsgericht bislang mit dieser Delegationsnorm auseinandergesetzt hat, stellte es deren Rechtmässigkeit bzw.

Verfassungsmässigkeit nicht in Frage (siehe VerwGE B 2014/217 vom 27. Oktober 2015 E. 1.2 bezüglich der damals noch in Art. 41 lit. i VRP enthaltenen Delegationsnorm; siehe auch bezüglich der früher formell-systematisch in Art. 41 lit. g VRP geregelten Bestimmung CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Auflage 2003, Rz 503; ferner Festschrift 40 Jahre Verwaltungsrekurskommission, August 2006, S. 12, Download unter: <<https://www.gerichte.sg.ch>>; Organisation und Standorte; Verwaltungsrekurskommission; Aufgaben; abgerufen am 20. Januar 2025). Dies zeigt sich etwa am vom Verwaltungsgericht erlassenen, am 1. Juni 2017 in Vollzug gesetzten Art. 29a der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission (sGS 941.113), der die Zuständigkeit der Abteilungen der Verwaltungsrekurskommission für die Behandlung von Rekursen gemäss Art. 41quater lit. b VRP regelt. An dieser Rechtsauffassung ist weiterhin festzuhalten, wie sich aus nachfolgenden Gründen ergibt:

### **E. 3.1**

Das Gesetz regelt unter Vorbehalt des Bundesrechts die Verfahren der Zivil-, Straf-, Staats- und Verwaltungsrechtspflege sowie die Gerichtsorganisation (Art. 77 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV). Die Rechtspflege in Staats- und Verwaltungssachen wird ausgeübt durch Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden, das Verwaltungsgericht als oberstes Gericht und weitere gerichtliche Instanzen der Verwaltungsrechtspflege (Art. 80 KV). Die Kantonsverfassung gibt somit im vorliegend interessierenden Kontext lediglich – im Sinn eines Grundsatzes – vor, dass sowohl eine verwaltungsinterne als auch eine verwaltungsexterne (gerichtliche) Rechtspflege besteht und dass es sich beim Verwaltungsgericht um das oberste Gericht in Staats- und Verwaltungssachen handelt. Im Übrigen ist es Sache des Gesetzgebers, die Instanzen der Staats- und Verwaltungsrechtspflege zu bezeichnen. Dem Gesetzgeber verbleibt hierzu «ein weiterer Gestaltungsspielraum» (so ausdrücklich ABl 2015 3415, 3428).

### **E. 3.2**

Gemäss Art. 67 lit. b KV erlässt der Kantonsrat ein Gesetz mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn in allgemeiner Form insbesondere die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten angeordnet werden. B 2024/163 8/17

#### **E. 3.2.1**

Entgegen der Sichtweise der Verwaltungsrekurskommission (act. 5, E. 2b/aa) ergibt sich aus den Materialien zur KV, was unter «Grundzüge» im Sinn von Art. 67 lit. b KV zu verstehen ist bzw. wie dieser Begriff auszulegen ist: So sollen die Gesetzgebungsorgane namentlich im Bereich von Organisation und Verfahren im Sinn von Art. 67 lit. b KV (im Entwurf noch als Art. 65 lit. b vorgesehen) nur die Grundzüge regeln und die Einzelprobleme Regierung und Verwaltung überlassen. Das Gesetz im Sinn von Art. 67 KV präzisiert in dieser Weise die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive und stellt damit die Funktionsfähigkeit der Legislative sicher. Gemäss dem Gewaltenteilungskonzept im Verhältnis des Kantonsrats zur Regierung fällt der Kantonsrat die politischen Grundentscheidungen, in deren Rahmen die Regierung führend und planend tätig wird. Entsprechend besagt Art. 73 lit. b KV (im Entwurf noch als Art. 71 lit. b vorgesehen), dass die Regierung u.a. die Verfassung und Gesetze «umsetzt», also nicht nur vollzieht oder ausführt; d.h. die Gesetze sollen der Regierung einen gewissen Spielraum für die Umsetzung lassen. Daraus geht hervor, dass Gesetze im Sinn von Art. 67 KV nur die

wichtigen Fragen regeln sollen. Was wegen seiner Tragweite ins Gesetz gehört, bestimmt in erster Linie das Verfassungsrecht des Kantons St. Gallen. Art. 67 lit. a und lit. b KV umschreiben beispielhaft und generell, welche Materien einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Gegenüberstellung der bei- den Buchstaben, insbesondere der nur in lit. b verwendete Ausdruck «Grundzüge», lässt den Rückschluss zu, dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Rechte und Pflichten im Sinn von lit. a genauer sein muss als bei der Ordnung von Organisation und Verfahren gemäss lit. b. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die zum Teil sehr allge- mein sind, bestimmen Kantonsrat und Stimmberechtigte, was wesentlich ist. Die Vorstel- lung darüber, was genügend wichtig ist, um vom Gesetzgeber (abschliessend) geregelt zu werden, hängt damit stark von wandelbaren politischen Einschätzungen ab (siehe zum Ganzen ABI 2000 165, 336 ff., und VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 4.1).

### **E. 3.2.2**

Der Gesetzgeber hat mit dem VRP die Grundzüge der Verwaltungsrechtspflege umfassend geregelt und auch – im Sinn des Verfassungsgebers (Art. 80 KV; ABI 2000 165, 365 oben) – festgelegt, dass die st. gallische Verwaltungsrechtspflege grundsätzlich durch ein zwei- stufiges Rechtsmittelverfahren geprägt ist. Gemäss gesetzgeberischem Willen ist der Dua- lismus Rekurs / Beschwerde weitgehend bestimmend für die Organisation der Verwal- tungsrechtspflege auf Kantonebene (ABI 2015 3414, 3432). Unter Beachtung des Grund- satzes des doppelten Instanzenzugs hat er sämtliche elementaren Gesichtspunkte zum Rekursverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission, deren Stellung, Organisation so- wie sachliche Zuständigkeit einlässlich, jedenfalls in den Grundzügen umfassend, geregelt. B 2024/163 9/17

### **E. 3.2.3**

Die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission war – anders als etwa die- jenige beim Versicherungsgericht – seit ihrer Entstehung nicht durch eine abgegrenzte Ver- waltungsrechtsmaterie definiert. Ihr wurden nach dem vom Gesetzgeber angestrebten «Prinzip der (positiven) Aufzählung», das bis heute noch gilt, im Einzelnen bezeichnete Streitigkeiten vom Gesetzgeber und der Regierung zugewiesen (ABI 2015 3414, 3423). Die Festlegung von sachlichen Zuständigkeiten auf der ersten Rechtsmittelstufe (Rekurs) er- folgt(e) unter Beachtung politischer Gesichtspunkte (ABI 2015 3414, 3434) bzw. stellt(e) einen politischen Entscheid dar (Protokoll vom 29. April 2016 zur Sitzung der vorberatenden Kommission vom 30. März 2016, S. 25, Votum Güntzel-St. Gallen, sowie Protokoll vom 23. Mai 2016 zur Sitzung der vorberatenden Kommission vom 11. Mai 2016, S. 8, Votum Regierungsrat Fredy Fässler). Mit anderen Worten hat der Gesetzgeber – entgegen einer im Schrifttum vertretenen Auffassung (T. GUNZENREINER, Begründung gerichtliche Zustän- digkeit durch St. Galler Regierung?, in: Justice – Justiz – Giustizia, 2023/1, Rz 14) – zwei bezüglich der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission wesentliche Grundsätze festgelegt: den Grundsatz des doppelten Instanzenzugs (E. 3.2.2 hiavor) und den Grundsatz der positiven Aufzählung. In Art. 41 VRP regelte der Gesetzgeber detailliert die sachliche Zuständigkeit der Verwal- tungsrekurskommission «als ordentliches Rekursgericht». Daneben legte er fest, dass die Verwaltungsrekurskommission nicht nur als Beschwerdeinstanz in Angelegenheiten des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Art. 41ter VRP), sondern auch «als Rekursgericht in besonderen Fällen» amtet (Art. 41quater VRP). Auf eine abschliessende Aufzählung der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission als «Rekursgericht in beson-

deren Fällen» (zu den ausdrücklich vom Gesetzgeber bezeichneten Fällen siehe Art. 41quater lit. a und lit. abis VRP) verzichtete er und räumte der Regierung ausdrücklich – und im Einklang mit den beiden Grundsätzen des doppelten Instanzenzugs sowie der positiven Aufzählung – die Kompetenz ein, für Verfügungen und Entscheide durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an die Verwaltungsrekurskommission vorzusehen, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen (Art. 41quater lit. b VRP). Diese Delegation wurde vom Gesetzgeber vor allem mit Blick auf die Einführungsbestimmungen zu eidgenössischem Recht – wie sie auch im vorliegenden Fall zur Diskussion steht – als sachgerecht gewertet (ABI 1963 429, 454).

#### **E. 3.2.4**

Die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission und insbesondere auch die Delegationsnorm zugunsten der Regierung, die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission für besondere Fälle vorzusehen (die in der bis 31. Mai 2017 gültigen Fassung noch in Art. 41 lit. i VRP enthalten war; nGS 2017-032), bildeten einen B 2024/163 10/17

Brennpunkt (ABI 2015 3414, 3423 und 3446) der im Rahmen des VIII. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege umfassenden Überprüfung der Verwaltungsrechtspflege (ABI 2015 3414, 3437 oben). Dabei war es das Bestreben des Gesetzgebers – entgegen der Auffassung der Regierung – den verwaltungsextern Rechtsschutz bzw. den Aufgabenbereich der Verwaltungsrekurskommission als Vorinstanz des Verwaltungsgerichts weiter auszubauen, insbesondere bezüglich Verfügungen des Gesundheitsdepartements. Zur Begründung dieser Ausweitung wurde allseits betont und von keinem Mitglied der vorberatenden Kommission in Frage gestellt, dass in diesen Bereichen (namentlich dort, wo das Gesundheitsdepartement Verfügungen erlässt) ein einstufiges Rechtsmittelverfahren «im Widerspruch» zum Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens steht (siehe hierzu Protokoll vom 29. April 2016 zur Sitzung der vorberatenden Kommission vom 30. März 2016, S. 23 ff., sowie den im Rahmen des VIII. Nachtrags erlassenen Art. 41quater lit. a VRP). Diese Gesichtspunkte führten denn auch dazu, dass die vorberatende Kommission den Gesetzesentwurf zu Art. 41 VRP einstimmig zur nochmaligen Überarbeitung der Rechtsmittelwege an die Regierung zurückwies. In deren Folge beschloss die vorberatende Kommission (und hernach der Kantonsrat) eine Ausdehnung des sachlichen Zuständigkeitsbereichs der Verwaltungsrekurskommission; nebst der ausdrücklichen Normierung zusätzlicher Zuständigkeiten der Verwaltungsrekurskommission in Art. 41quater lit. a VRP wurde auch die Delegation zugunsten des Verordnungsgebers – formell-systematisch neu – in Art. 41quater lit. b VRP beibehalten. Damit räumte der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber lediglich in einem eingeschränkten Bereich, in welchem er die Ausnahmen vom Grundsatz des zweistufigen Rechtsmittelverfahrens (noch) nicht abschliessend definieren wollte, die (stark politisch geprägte) Kompetenz ein, einen zweistufigen (verwaltungsextern) Instanzenzug mit der Verwaltungsrekurskommission als Rekursgericht in Materien des Bundesrechts, die das kantonale Verfahren nicht regeln (ABI 1963 429, 454), vorzusehen. Entgegen der Sichtweise der Verwaltungsrekurskommission ist der sachliche Anwendungsbereich von Art. 41quater lit. b VRP damit klar bestimmbar und eingegrenzt, zumal der Gesetzgeber in Art. 41 ff. VRP an sich das Rekursverfahren detailliert, eingehend und umfassend geregelt hat. Betroffen sind denn auch hauptsächlich Verfügungen, die nicht unter die vom Gesetzgeber vorgesehenen Rekursmöglichkeiten, insbesondere unter die subsidiäre

Rekursmöglichkeit nach Art. 43bis VRP fallen. Art. 41quater lit. b VRP betont denn auch ausdrücklich den Gesetzesvorbehalt («[...] wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen [...]»). Der eingeschränkte Anwendungsbereich zeigt sich letztlich auch an der formell-systematischen Stellung, wurde die Delegationsnorm doch in Art. 41quater VRP und damit unter einer Bestimmung zur Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission «in besonderen Fällen» erlassen.

### **E. 3.2.5**

Mit anderen Worten wird mit Art. 41quater lit. b VRP der Regierung einzig und vom B 2024/163 11/17

Gesetzgeber klar beabsichtigt die Kompetenz eingeräumt, weitere besondere Fälle zu bezeichnen, um den von Verfassungs und Gesetzes wegen an sich vorgesehenen Grundsatz der Zweistufigkeit der Verwaltungsrechtspflege in der verwaltungsexternen Rechtspflege noch mehr Nachachtung zu verschaffen. Dabei kann die Regierung weder eine neue Gerichtsbehörde oder ein neues Rechtsmittel noch sonstige elementare verfahrensrechtliche oder gerichtsorganisatorische Bestimmungen schaffen. Vielmehr kann die Regierung aus den vom Gesetzgeber nachvollziehbar dargelegten staatspolitischen Gründen das VRP in einem sehr eingeschränkten Anwendungsbereich auf Verordnungsstufe bzw. mit einer gesetzvertretenden Verordnungsbestimmung einzig dahingehend ergänzen, den Rechtsuchenden in einem zusätzlichen (vom Gesetzgeber diesbezüglich bewusst verfahrensrechtlich nicht abschliessend geregelten) Sachbereich die Rechtswohltat eines zweistufigen verwaltungsexternen Rechtsmittelverfahrens angedeihen zu lassen, sofern nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Abgesehen von dieser zusätzlichen Rechtsmittelmöglichkeit beinhaltet die Delegationsnorm von Art. 41quater lit. b VRP keine weitere recht-schöpferische Befugnis. Vielmehr sind sämtliche inhaltlichen Grundzüge des Rechtsschutzes im VRP geregelt. Insbesondere ist ein Abbau von formell-gesetzlich vorgesehenen Ver-fahrensrechten oder Kompetenzen der rechtsprechenden Behörden ausgeschlossen; die Delegationsnorm lässt einzig einen Ausbau des Rechtsstaats – in Nachachtung der Grundsätze des zweistufigen Instanzenzugs und der positiven Aufzählung (E. 3.2.3 hiervor) – in der Verwaltungsrechtspflege zu. Ausserdem finden sämtliche Bestimmungen des VRP für das Rekursverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission und für das nachfolgende Beschwerdeverfahren unverändert Anwendung auf die vom Verordnungsgeber bezeichne- ten besonderen Fälle. Auf die Stellung oder Organisation der Verwaltungsrekurskommis- sion als unabhängiges Gericht hat Art. 41quater lit. b VRP keine Auswirkung, wird damit doch offensichtlich nicht in ihre Unabhängigkeit in der Rechtsprechung oder in ihre Autonomie bei der Aufgabenerfüllung eingegriffen. Die Delegation führt auch nicht zu einer Verände- rung des vom Gesetz vorgeschriebenen Wahlgremiums oder der Aufsicht durch das Ver- waltungsgericht. Ferner wird auch der Kreis der vom Gesetzgeber definierten Vorinstanzen mit Art. 41quater lit. b VRP nicht ausgedehnt, amten doch unabhängig davon kommunale und kantonale Verwaltungsbehörden als Vorinstanzen (ABl 2015 3414, 3423 und 3449 unten, und Art. 41 ff. VRP). Art. 41quater lit. b VRP ist auch mit dem vom Gesetzgeber für den sach- lichen Zuständigkeitsbereich gewählten Grundsatz zu vereinbaren, die Zuständigkeiten der Verwaltungsrekurskommission nicht mit abgegrenzten Rechtsbereichen, sondern nach dem «Prinzip der (positiven) Aufzählung» sowohl als ordentliches (Art. 41 VRP) als auch als ausserordentliches Rekursgericht in bestimmten Fällen (Art. 41quater VRP) zu definieren.

### **E. 3.2.6**

Insgesamt ist Art. 41quater lit. b VRP mit sämtlichen in der Kantonsverfassung sowie im VRP festgelegten Grundsätzen, Anordnungen und Wertungen vereinbar und er trägt ihnen B 2024/163 12/17

gehörig Rechnung. Der mit dieser Delegationsnorm eröffnete rechtschöpfende Gestaltungsspielraum des Ordnungsgebers ist ausserdem stark eingegrenzt und lässt nur einen Ausbau des Rechtsstaats in Form der Schaffung eines zweistufigen verwaltungsexternen Instanzenzugs mit der Verwaltungsrekurskommission als Rekursinstanz in einem eingeschränkten (vom Gesetzgeber bewusst offengelassenen) Anwendungsbereich (ABI 1963 429, 454) zu. Der Ordnungsgeber hat denn auch von der ihm eingeräumten Kompetenz nur zurückhaltend Gebrauch gemacht (siehe auch U. GMÜNDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, N 16 zu Art. 41quater VRP). Dass der Ordnungsgeber mit aArt. 2a VO EG-KVG über den Inhalt von Art. 41quater lit. b VRP hinausgegangen wäre, ist weder ersichtlich noch von der Verwaltungsrekurskommission behauptet worden. Die in aArt. 2a VO vorgesehene sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission erweist sich ausserdem als sachlich gerechtfertigt und vernünftig. Dies zeigt sich allein schon an Art. 41quater lit. a Ziffer 1 und 2 VRP bzw. den dort vom Gesetzgeber getroffenen Wertungsentscheidungen, dass Verfügungen, welche die berufliche Existenz im Generellen (Ziffer 1) und der Medizinalpersonen im Speziellen (Ziffer 2) betreffen, bei der Verwaltungsrekurskommission mit Rekurs angefochten werden können, mithin diesfalls ein zweistufiger verwaltungsexterner Instanzenzug gilt. Verfügungen betreffend die Verweigerung der Zulassung von Leistungserbringern im Bereich der ambulanten Krankenpflege bzw. der Zulassung, Leistungen zu Lasten der OKP abrechnen zu können, beeinträchtigen die Wirtschaftsfreiheit von Ärzten und deren berufliche Existenz in einer mit den in Art. 41quater lit. a Ziffer 1 und 2 VRP geltenden Fällen vergleichbaren schwerwiegenden Weise (vgl. zur herausragenden wirtschaftlichen Bedeutung der Zulassung zur Kassenpraxis BGE 130 I 26 E. 4.4).

### **E. 3.2.7**

Aus dem von der Verwaltungsrekurskommission (unter Hinweis auf im Schrifttum geäusserte kritische Meinungen von GMÜNDER, a.a.O., N 17 zu Art. 41quater VRP, und GUNZENREINER, a.a.O., Rz 12) angeführten BGE 134 I 125 vermag sie nichts zu Gunsten ihrer Sichtweise abzuleiten. Zum einen betrifft dieser Leitentscheid nicht die Verfassung des Kantons St. Gallen (siehe hierzu E. 3.2.1 hiervor) oder inhaltlich und grammatikalisch gleichlautende kantonale Verfassungsbestimmungen (BGE 134 I 125 E. 3.2). Zum anderen fehlte es im vom Bundesgericht beurteilten Fall gerade an einer förmlichen Ermächtigung des Gesetzgebers an den Ordnungsgeber zur Rechtsetzung (BGE 134 I 125 E. 3.4; siehe auch zur Wesentlichkeit dieses Gesichtspunkts im Hinblick auf Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101, BV] BGE 148 I 104 E. 4.2 und E. 5.3.2 sowie nachstehende E. 3.3.1).

### **E. 3.3**

Die Verwaltungsrekurskommission hält Art. 41quater lit. b VRP ausserdem für B 2024/163 13/17

bundesverfassungswidrig, mithin nicht mit Art. 30 Abs. 1 und Art. 164 lit. g BV vereinbar (act. 5, E. 2b/aa am Schluss und E. 2c).

#### **E. 3.3.1**

Gemäss Art. 30 Abs. 1 BV hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Ausnahmegerichte sind untersagt. Um diesen bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, müssen die Grundsätze über Zuständigkeit, Stellung, Organisation und Wahl der Rechtspflegebehörde in einem formellen Gesetz enthalten sein (BGE 148 I 104 E. 5.3.2). Nicht diese Grundsätze betreffende Fragen können somit nicht nur nach kantonalem Verfassungsrecht, sondern auch nach Art. 30 Abs. 1 BV an den Verordnungsgeber delegiert werden (BGE 148 I 104 E. 4.2; vgl. auch R. WIEDERKEHR, Das verfahrensbezogene Legalitätsprinzip, in: ZBl 7/2024, S. 351 f., und STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in Ehrenzeller und andere [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Auflage, N 13 zu Art. 30 BV).

### **E. 3.3.2**

Wie bereits zur Kantonsverfassung ausgeführt (siehe namentlich E. 3.2.6 hiervor), entspricht Art. 41quater lit. b VRP den gleichlautenden bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen. Insbesondere sind nicht nur die Grob-, sondern auch die Feinstruktur der Behördenorganisation mitsamt Unvereinbarkeitsregeln sowie die grundlegenden Verfahrensrechte und -pflichten von Rechtsuchenden im VRP und damit in einem formellen Gesetz geregelt (vgl. WIEDERKEHR, a.a.O., S. 352, insbesondere FN 19). Anzufügen bleibt, dass mit der Delegationsnorm von Art. 41quater lit. b VRP offensichtlich nicht die Kompetenz verbunden ist, ein Ausnahmegericht (ad hoc oder ständig) zu schaffen. Bei Ausübung der Kompetenz wird das gestützt auf Art. 41quater lit. b VRP geschaffene Rekursrecht sodann generell-abstrakt auf Verordnungsstufe im Voraus bestimmt. Ein – Art. 30 Abs. 1 BV bzw. dem darin enthaltenen justizbezogenen Legalitätsprinzip entgegenstehender – Missbrauch oder eine Manipulation aus Eigeninteresse des Verordnungsgebers ist ausgeschlossen, da die Kompetenzausübung einzig die Möglichkeit bzw. Verpflichtung eines Rekurses an die Verwaltungsrekurskommission gemäss dem ansonsten abschliessend im VRP geregelten Verfahrensrecht schafft und damit zu einem Ausbaus des Rechtsstaats führen kann (vgl. BGE 148 I 104 E. 4.2 und STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, a.a.O., N 13 zu Art. 30 BV). Ansonsten werden die Regelungen des VRP von Art. 41quater VRP nicht tangiert. Einer Kompetenzausübung kommt überdies keine grosse finanzielle Tragweite zu (vgl. hierzu WIEDERKEHR, a.a.O., S. 352), zumal davon keine Sachbereiche betroffen sind, die zu einer nennenswerten Geschäftslast für die Rechtspflegebehörden führen. B 2024/163 14/17

### **E. 3.3.3**

Art. 164 Abs. 1 BV schreibt gegenüber dem Bund vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 1 lit. g BV). Vorliegend kann offenbleiben, ob der kantonale Gesetzgeber überhaupt Adressat von Art. 164 Abs. 1 BV ist, deckt sich doch dessen Regelungsgehalt mit demjenigen von Art. 67 lit. b und Art. 77 Abs. 2 KV. Wie bereits ausgeführt (E. 3.2.6 und E. 3.3.2 hiervor), sind sämtliche grundlegenden Gesichtspunkte zur Verwaltungsrekurskommission und dem Rekursverfahren im VRP geregelt und die Delegationsnorm lässt lediglich eine eingeschränkte, im Einklang mit den grundlegenden VRP-Bestimmungen stehende Möglichkeit zur Ausdehnung der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission bzw. des zweistufigen

verwaltungsexternen Instanzenzugs zu.

#### **E. 3.3.4**

Zu ergänzen ist, dass auch das Bundesrecht vergleichbare Delegationsnormen enthält. So räumt Art. 100 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0, AVIG) beispielsweise dem Verordnungsgeber sogar die Kompetenz ein, die örtliche Zuständigkeit des kantonalen Versicherungsgerichts in Abweichung von Art. 58 Abs. 1 und Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1, ATSG) zu regeln und den Rechtsuchenden das Versicherungsgericht am Wohnsitz zu verwehren. Art. 62 Abs. 1bis ATSG räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, das Beschwerderecht der Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen vor dem Bundesgericht zu regeln (siehe hierzu M. KRA-DOLFER, in: Kieser/Kradolfer/Lendfers, ATSG-Kommentar, 5. Auflage 2024, N 60 zu Art. 62 Abs. 1bis ATSG; siehe auch die ebenfalls das Beschwerderecht von Organisationen betreffenden Bestimmungen in Art. 55 Abs. 3 und Art. 55f Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, SR 814.01, USG; für weitere Beispiele vgl. auch die von WIEDERKEHR, a.a.O., in FN 20 aufgeführten Normen sowie die in BGE 134 I 125 E. 3.4 genannten Art. 36 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, SR 700, RPG, und Art. 130 Abs. 4 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, SR 173.110, BGG). Am Rande ist zu bemerken, dass an die eidgenössischen und kantonalen Verordnungsgeber auch regelmässig die Kompetenz delegiert wird, den Zeitpunkt des Vollzugs von formellen Gesetzen und damit auch von darin enthaltenem Verfahrensrecht im Sinn von Art. 30 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. g BV zu bestimmen. Gesetzesvertretende Verordnungsbestimmungen bzw. entsprechende Delegationsnormen sind somit bewährter Bestandteil der rechtsstaatlichen Konzeption der Eidgenossenschaft und der Kantone gerade auch im Bereich des Justizverfahrens.

#### **E. 3.3.5**

Es ist sodann weder ersichtlich noch von der Verwaltungsrekurskommission überzeugend B 2024/163 15/17

dargelegt worden, dass Art. 41quater lit. b VRP bzw. eine auf Verordnungsstufe generell-abstrakt geregelte Verfahrensbestimmung geeignet ist, das Vertrauen in Gerichte und gerichtliche Verfahren des Kantons St. Gallen zu beeinträchtigen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht in jedem Fall Beschwerdeinstanz bleibt. Soweit die Verwaltungsrekurskommission eine «potenzielle Gefahr» in sich abwechselnden sachlichen Zuständigkeitsvorschriften erblickt (act. 5, E. 2c/bb), übersieht sie, dass diese Thematik nicht von der Erlassstufe abhängt. Auch der Gesetzgeber kann die von ihm erlassenen Vorschriften – wenn auch aufgrund des aufwendigeren formellen Gesetzgebungsverfahrens nicht gleich temporeich wie der Verordnungsgeber – abändern bzw. ergänzen, was gerade die Aktivität des kantonalen Gesetzgebers betreffend die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission in den letzten Jahren veranschaulicht (siehe etwa nGS 2015-06, 2017-32, 2017-64, 2019-43 und 2023-037). Die daraus resultierenden intertemporalrechtlichen Herausforderungen unterscheiden sich im Übrigen nicht danach, ob die Rechtsänderung formelles Gesetzesrecht oder gesetzesvertretende Verordnungsbestimmungen betrifft. Im Übrigen verkennt die Verwaltungsrekurskommission (act. 5, E. 2c/bb), dass der Verordnungsgeber nicht «beliebig» von Delegationsnormen Gebrauch machen kann; vielmehr ist der Verordnungsgeber nicht nur an den Inhalt der Delegati-

onsnorm, sondern an sämtliche weiteren Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) gebunden. Wenn ein Ordnungsgeber dagegen verstösst, ist dies grundsätzlich nicht in einer Rechtswidrigkeit der Delegationsnorm angelegt, sondern allein Folge einer rechtswidrigen Kompetenzausübung. Eine solche – wie sie jeder Delegationsnorm hypothetisch entgegengehalten werden könnte – steht hier aber nicht zur Debatte.

#### **E. 3.4**

Zusammengefasst erweist sich der von der Verwaltungsrekurskommission gegenüber dem kantonalen Gesetzgeber geäußerte Vorwurf, mit Art. 41quater lit. b VRP verfassungswidrig legiferiert zu haben, bezüglich dessen Konkretisierung in aArt. 2a der VO EG-KVG sowohl hinsichtlich der Kantonsverfassung als auch der Bundesverfassung als unbegründet.

#### **E. 4.1**

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist auf den von der Verwaltungsrekurskommission überwiesenen Rekurs vom 3. Juli 2023 mangels funktioneller Zuständigkeit (Art. 59 VRP) nicht einzutreten. Der Nichteintretensentscheid vom 15. August 2024 ist deshalb aufzuheben und – weil nebst der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission auch sämtliche übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind – die Verwaltungsrekurskommission zu verpflichten, auf den Rekurs vom 3. Juli 2023 einzutreten, soweit er den Gegenstand der angefochtenen Verfügung betrifft. B 2024/163 16/17

#### **E. 4.2**

Umstände halber ist auf die Erhebung amtlicher Kosten zu verzichten (Art. 97 VRP).

#### **E. 4.3**

Der anwaltlich vertretene Dr. A. \_\_ hat sich am vorliegenden Verfahren inhaltlich nicht beteiligt und auch keine Anträge bezüglich der Eintretensfrage gestellt (act. 10). Ihm sind deshalb durch dieses Verfahren keine nennenswerten Vertretungskosten bzw. ausseramtlichen Kosten entstanden, die ihm nach Art. 98 VRP zu ersetzen wären. Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Auf den von der Verwaltungsrekurskommission überwiesenen Rekurs vom 3. Juli 2023 wird nicht eingetreten. Deren Nichteintretensentscheid vom 15. August 2024 wird aufgehoben und die Verwaltungsrekurskommission wird verpflichtet, auf den Rekurs vom 3. Juli 2023 einzutreten. 2. Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. B 2024/163 17/17

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.