



**Fall-Nr.:** B 2013/69  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 11.03.2014  
**Entscheiddatum:** 11.03.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 11.03.2014**

**Disziplinarrecht, Einstellung eines Disziplinarverfahrens, Kostenauflage, Art. 8 DG (sGS 161.3) und Art. 24 DG in Verbindung mit Art. 94 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Die Verwirkungsfrist betreffend die Anordnung einer Untersuchung ist im konkreten Fall eingehalten. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist verletzt, wenn dem Betroffenen für die Einstellung eines Disziplinarverfahrens, in dessen Rahmen keine Disziplinaruntersuchung stattgefunden hat, ohne vorgängige Anhörung amtliche Kosten auferlegt werden (Verwaltungsgericht, B 2013/69).**

#### **Urteil vom 11. März 2014**

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

---

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Benno Lindegger, Wildeggstrasse 24, Postfach 27, 9011 St. Gallen,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

vertreten durch lic. iur. Gabriela Maag Schwendener, Leiterin Rechtsdienst,  
Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

betreffend

Einstellung Disziplinarverfahren; Kostenfolge

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ X.Y. wurde für die Amtsperiode 2009/2012 in die Geschäftsprüfungskommission (GPK) der Primarschulgemeinde Z. gewählt. In dieser Funktion überprüfte er die Amtsführung des Primarschulrates Z.

Am 1. Juni 2011 erstattete X.Y. beim Departement des Innern Anzeige gegen den Primarschulrat Z. und gegen dessen Präsidenten A.B. Am 6. März 2012 stellte das Departement des Innern fest, dass der Primarschulrat Z. durch die Abhaltung der Schulratssitzung vom 8. Oktober 2010 ohne Lehrervertretung gegen Art. 91 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) verstossen habe. Der Schulrat wurde angewiesen, künftig alle Sitzungen im Beisein der Lehrervertretung abzuhalten, sofern kein Ausstandsgrund gegeben sei. Im Übrigen wurde der Anzeige keine Folge gegeben und es wurden keine amtlichen Kosten erhoben (act. 21 des Departements des Innern zur Anzeige).

B./ Anlässlich einer ordentlichen Sitzung, an der X.Y. entschuldigt nicht teilnahm, beschloss die GPK der Primarschulgemeinde Z. am 28. Januar 2012, zwecks "Normalisierung" der Beziehungen zum Primarschulrat habe X.Y. künftig dessen Amtsführung nicht mehr zu prüfen (vgl. act. 13 der Akten des Departements des Innern zur Anzeige). Gemäss Protokoll der Sitzung vom 7. Februar 2012 hat die GPK anlässlich der ordentlichen Prüfung am 28. Januar 2012 festgestellt, dass Primarschulrat R.S. "über 14 Monate verteilt" für Architekturdienstleistungen Fr. 278'991.60 in Rechnung gestellt hatte. Dem Protokoll kann ebenfalls entnommen werden, dass X.Y. am 6. Februar 2012 an den Präsidenten der GPK gelangt ist und eine zusätzliche "Untersuchung" verlangt hat. Weiter wird festgehalten, gemäss



## St.Galler Gerichte

Aussage von A.B. würden die Rechnungen einen wesentlich grösseren Zeitraum betreffen und die GPK habe sich nach Rücksprache mit dem Primarschulrat von der Rechtmässigkeit des Sachverhalts überzeugen können, weshalb der Antrag von X.Y. am 7. Februar 2012 abgewiesen worden sei (vgl. act. 16 der Akten des Departements des Innern zur Anzeige).

In der Folge wandte sich X.Y. an das Departement des Innern und stellte verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Entbindung von Pflichten und rund um die Vorgänge im Zusammenhang mit Honorarbezügen des Primarschulrats R.S. Am 22. Februar 2012 erkundigte er sich zudem über den Stand des Anzeigeverfahrens. Gleichentags teilte X.Y. dem Präsidenten der Primarschulgemeinde Z. mit, er mache von seinem Recht als GPK-Mitglied Gebrauch, seine abweichende Haltung von der Gesamtbehörde kundzutun und verlange, dass das Protokoll betreffend die Sitzung vom 7. Februar 2012 als "Minderheitenbericht" im Amtsbericht der Primarschulgemeinde Z. publiziert werde (Beilage 1 zu act. 1 der Akten der Vorinstanz). Am 23. Februar 2012 nahm das Amt für Gemeinden zu den Fragen von X.Y. Stellung und teilte ihm u.a. mit, für Behördemitglieder gelte für amtliche Angelegenheiten die Schweigepflicht und als Mitglied einer Kollegialbehörde sei er nicht befugt, seine abweichende Meinung gegen aussen zu vertreten (act. 3.4 der Akten der Vorinstanz).

In der Folge leitete der Primarschulrat Z. gegen X.Y. eine interne Untersuchung wegen Amtsgeheimnisverletzung ein. Am 16. März 2012 wurde ihm mitgeteilt, die Presse verfüge über Informationen, wonach Primarschulrat R.S. in einem Zeitraum von 14 Monaten Honorare in der Höhe von Fr. 276'000.-- bezogen habe. Auch sei darüber öffentlich diskutiert worden (Beilage 8 zu act. 1 der Akten der Vorinstanz). X.Y. verzichtete darauf, sich zum Vorwurf zu äussern, er habe vertrauliche Informationen weitergegeben.

Am 19. März 2012 gelangte ein Mitarbeiter des "Beobachters" an den Präsidenten der Primarschulgemeinde Z., worauf der Primarschulrat Z. am 21. März 2012 ein Informationsblatt veröffentlichte (Beilage 3 zu act. 1 der Akten der Vorinstanz) und am 26. März 2012 die Bürgerversammlung der Primarschulgemeinde Z. informierte. In derselben Woche erschien im "Beobachter" ein Artikel unter dem Titel "Vetterwirtschaft" "Freigiebige Schulbehörde" (Beilage 4 zu act. 1 der Akten der



## St.Galler Gerichte

Vorinstanz). Darin wird X.Y. namentlich erwähnt. Es wird u.a. ausgeführt, er habe sich gegen die Vergabe der Architekturaufträge gewehrt und eine Überprüfung beantragt, sei aber überstimmt worden. Zudem sei ihm ein Minderheitenbericht zum Amtsbericht verweigert worden. Er lasse sich den Mund aber nicht verbieten und fühle sich in seiner Funktion als GPK-Mitglied der Öffentlichkeit verpflichtet.

Am 20. April 2012 beschloss der Primarschulrat Z., dass gegen X.Y. sowohl ein Straf- als auch ein Disziplinarverfahren einzuleiten seien.

C./ Am 12. Juli 2012 beantragte die Primarschulgemeinde Z., vertreten durch den Primarschulrat Z., dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, Widnau, der Regierung des Kantons St. Gallen, gegen X.Y. sei ein Disziplinarverfahren wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinn von Art. 320 des Strafgesetzbuches (SR 311.0, abgekürzt StGB) zum Nachteil der Primarschulgemeinde Z. und von Primarschulrat R.S. einzuleiten und durchzuführen (Ziff. 1). Nach Abschluss der Disziplinaruntersuchung sei der Beschuldigte sodann wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses zum Nachteil der Primarschulgemeinde Z. und von Primarschulrat R.S. nach pflichtgemäsem Ermessen der Regierung disziplinarisch zu bestrafen (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschuldigten.

Am 28. August 2012 (RB Nr. 2012/633) eröffnete die Regierung gegen X.Y. ein Disziplinarverfahren und beauftragte die Disziplinkommission mit der Durchführung.

Am 12. Juli 2012 erstattete der Primarschulrat Z. gegen X.Y. auch Strafanzeige wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses. Am 31. Oktober 2012 erteilte die Anklagekammer die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen X.Y. (Verletzung des Amtsgeheimnisses), ebenso wie gegen die Mitglieder des Primarschulrats Z. (Amtsmissbrauch, Art. 312 StGB und ungetreue Amtsführung, Art. 314 StGB).

D./ Am 4. Februar 2013 ersuchte X.Y., vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, die Regierung darum, das Disziplinarverfahren sei einzustellen, weil er seine Funktion als Mitglied der GPK der Primarschulgemeinde Z. per 31. Dezember 2012 aufgegeben habe (vgl. dazu Art. 22 Disziplinargesetz, sGS 161.3, abgekürzt DG). Am



## St.Galler Gerichte

19. März 2013 stellte die Regierung das Disziplinarverfahren gegen X.Y. ein (Ziff. 1) und auferlegte ihm eine Gebühr von Fr. 500.-- (Ziff. 2). Der Antrag des Schulrats der Primarschulgemeinde Z. auf Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wurde abgewiesen (Ziff. 3, RB Nr. 2013/152).

E./ Am 4. April 2013 erhob X.Y. durch seinen Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht und stellte das Rechtsbegehren, Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Mit der Beschwerdeergänzung vom 22. April 2013 beantragte er zudem, soweit die Regierung eine Gehörsverletzung begangen habe, sei die Angelegenheit an diese zurückzuweisen (S. 5 der Eingabe). Die Regierung, vertreten durch die Leiterin des Rechtsdienstes des Departements des Innern, nahm am 6. Mai 2013 Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. X.Y. machte am 27. Mai 2013 von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu äussern.

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

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann ist X.Y. zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 4. April 2013 und ihre Ergänzung vom 22. April 2013 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2. Die Antragstellung bestimmt den Streitgegenstand. Eine Änderung des Antrags ist somit nur innerhalb der Rechtsmittelfrist zulässig. Innerhalb der Frist zur Ergänzung der Beschwerde ist eine Änderung dann statthaft, wenn sich die Fristansetzung ausdrücklich auch auf den Antrag bezieht (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 919).

X.Y. hat seinen Antrag vom 4. April 2013, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, mit der Eingabe vom 22. April 2013 insofern ergänzt, als er beantragte, soweit der angefochtene Entscheid zufolge einer Gehörsverletzung aufgehoben werde, sei die



Angelegenheit an die Regierung zurückzuweisen (S. 5 der Eingabe). Dies war zulässig, zumal ihm von Seiten des Verwaltungsgerichts Frist bis zum 22. April 2013 gesetzt worden war, um die Beschwerde hinsichtlich des Antrags, der Darstellung des Sachverhalts und der Begründung zu ergänzen.

1.3. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Die Beschwerde hat ausschliesslich den vorinstanzlichen Kostenentscheid zum Gegenstand.

2.1. Disziplinarische Massnahmen sind administrative Sanktionen und damit grundsätzlich keine Strafen im Rechtssinn. Sie dienen der Aufrechterhaltung der Ordnung sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden. Sie sollen bewirken, dass diejenigen Personen, die unter der Disziplinalgewalt stehen, ihre Pflichten erfüllen. Disziplinar massnahmen können aufgrund ihrer Art und Schwere als strafrechtliche Anklage oder zivilrechtliche Streitigkeit im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK) gelten, so dass die Verfahrensgarantien von Art. 6 EMRK anwendbar sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1192 mit Hinweisen; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 276, Rz. 2028 mit Hinweis auf BGE 135 I 313 E. 2 und BGE 125 I 104 E. 2 f. und Rz. 2036).

Das Disziplinarrecht weist verschiedene verfahrensrechtliche Besonderheiten auf (vgl. dazu VerwGE B 2010/71 und B 2010/73 vom 14. Oktober 2010 E. 3.3., abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Grundlage für die Disziplinar massnahme ist eine Disziplinaruntersuchung. Diese wird nach Art. 16 Abs. 1 DG von der Disziplinarbehörde angeordnet. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden ist, ob ein Disziplinarfehler zu verfolgen ist (Art. 7 Abs. 1 DG). Im Bereich des Disziplinarrechts gilt somit das Opportunitätsprinzip. Die Disziplinaruntersuchungen werden in der Regel vom Vorsitzenden der Disziplinarcommission durchgeführt (Art. 18 Abs. 1 DG). Die Disziplinarcommission stellt nach Abschluss der Untersuchung der Disziplinarbehörde einen begründeten



Antrag. Dem Betroffenen ist Gelegenheit zu geben, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen (Art. 19 Abs. 1 und 2 DG). Sodann sind der Ahndung von Disziplinarfehlern zeitliche Schranken gesetzt. Nach Art. 8 DG kann ein Disziplinarfehler nur verfolgt werden, wenn die Disziplinarbehörde die Untersuchung innert drei Monaten anordnet, nachdem ihr der Disziplinarfehler und der Fehlbare bekannt geworden sind. Nach Art. 9 Abs. 1 DG verjährt die Verfolgung eines Disziplinarfehlers innert zwei Jahren nach dessen Begehung. Die Verjährung wird durch jede Untersuchungshandlung oder Verfügung gegen den Fehlbaren oder durch jedes Rechtsmittel unterbrochen. Mit jeder Untersuchung beginnt die Verjährungsfrist neu zu laufen. Nach Art. 9 Abs. 2 DG verjährt die Verfolgung des Disziplinarfehlers trotz Unterbrechung vier Jahre nach der Begehung.

2.2. Der Beschwerdeführer macht geltend, die ihm auferlegten Kosten seien nicht geschuldet, weil die Verwirkungsfrist gemäss Art. 8 DG nicht gewahrt worden sei und das Disziplinarverfahren gegen ihn demzufolge gar nicht hätte eröffnet werden dürfen. Er begründet dies damit, die durch das Departement des Innern vertretene Vorinstanz habe von möglichen Verfehlungen seinerseits spätestens am 23. April 2012 Kenntnis gehabt, das Disziplinarverfahren sei aber erst am 28. August 2012 eröffnet worden.

2.2.1. Der Entscheid der Disziplinarbehörde über die Anordnung eines Untersuchungsverfahrens gilt nicht als anfechtbare Verfügung (VerwGE B 2010/71 und B 2010/73 vom 14. Oktober 2010 mit Hinweis auf P. Bellwald, Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten, Diss. Bern 1985, S. 108, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

2.2.2. Ein Disziplinarverfahren darf erst eingeleitet werden, wenn genügend objektive Anhaltspunkte vorhanden sind, die eine Verletzung der Dienstpflicht als wahrscheinlich erscheinen lassen. Ein blosser Verdacht, Vermutungen und Gerüchte reichen nicht aus (Bellwald, a.a.O., S. 110). Besteht gegenüber einer Person der dringende Verdacht einer Dienstpflichtverletzung, ist die Disziplinarbehörde von Amtes wegen verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens kann aber auch durch Anzeige eines Dritten veranlasst werden (Bellwald, a.a.O., S. 106 und 108).



2.2.3. Was die Fristwahrung anbetrifft, wird im angefochtenen Entscheid festgehalten, die Anzeige des Primarschulrats Z. sei am 13. Juli 2012 bei der Regierung und gleichentags beim Departement des Innern eingegangen, weshalb die Verwirkungsfrist gemäss Art. 8 DG gewahrt werde. In ihrer Stellungnahme vom 6. Mai 2013 führt die Vorinstanz in diesem Zusammenhang aus, erst aufgrund der Anzeige hätten genügend objektive Anhaltspunkte dafür vorgelegen, dass der Beschwerdeführer möglicherweise Amtspflichten verletzt haben könnte. Sie räumt zwar ein, es treffe zu, dass der Beschwerdeführer vorgängig diverse Eingaben an das Amt für Gemeinden sowie an den Rechtsdienst des Departements des Innern gerichtet habe, hält aber fest, diese Eingaben hätten in Zusammenhang mit dem Entscheid des Departements des Innern vom 6. März 2012 betreffend die Anzeige des Beschwerdeführers gestanden und seien in der Folge auch dementsprechend beantwortet worden. Weil das Zerwürfnis zwischen den involvierten Behördemitgliedern offensichtlich gewesen sei, habe keine Veranlassung bestanden, gegen den Beschwerdeführer aufgrund der von ihm eingereichten Dokumente ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Vor diesem Hintergrund habe die Objektivität der darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen nicht ohne weiteres angenommen werden können. Die Eröffnung des Disziplinarverfahrens wird im angefochtenen Entscheid denn auch damit begründet, auf Grund der Abklärungen des Primarschulrats Z. und der eingereichten Unterlagen, insbesondere des Artikels im "Beobachter", müsse davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer Informationen weitergegeben habe, die er in Ausübung seiner Funktion als GPK-Mitglied wahrgenommen habe. Er habe denn auch nie einen Hehl daraus gemacht, dass er sich verpflichtet fühle, die Öffentlichkeit über den - aus seiner Sicht - unkorrekten Bezug von Architekturhonoraren eines Mitglieds des Primarschulrats zu informieren. Es stelle sich die Frage, ob er mit seiner öffentlich kommunizierten Distanzierung von der GPK das Kollegialitätsprinzip missachtet und die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses verletzt habe.

2.2.4. Am 23. April 2012 richtete der Beschwerdeführer eine E-Mail an den Gemeinderat P., die er in Kopie auch dem Präsidenten des Primarschulrates der Z. und der Leiterin des Rechtsdienstes des Departements des Innern zukommen liess (act. 2 des Beschwerdeführers). Er informierte konkret "über Vorgänge im Schulrat und in der GPK der Primarschulgemeinde Z." betreffend Architekturaufträge an ein Mitglied des Primarschulrats, die er als Mitglied der GPK weder mit seinem Gewissen noch mit



## St.Galler Gerichte

seiner Vorstellung einer der Öffentlichkeit gegenüber pflichtbewussten Ausübung seines Mandates vereinbaren könne. Dem Schreiben kann zwar entnommen werden, dass von Seiten des Primarschulrats und der GPK der Primarschulgemeinde Z. ein Verfahren vorangetrieben werde, um den Beschwerdeführer der Amtsgeheimnisverletzung zu bezichtigen; objektive Anhaltspunkte, wonach er in unzulässiger Weise Informationen weitergegeben haben könnte, von denen er in seiner Funktion als GPK-Mitglied Kenntnis erhalten hatte, können ihm aber nicht entnommen werden. Somit bestand für die Vorinstanz keine Veranlassung, gegen den Beschwerdeführer eine Disziplinaruntersuchung einzuleiten, auch wenn dem für sie handelnden Departement des Innern zum damaligen Zeitpunkt bereits seit Längerem bekannt war, dass zwischen den Behördemitgliedern der Primarschulgemeinde Z. ein Zerwürfnis herrschte, nicht zuletzt aufgrund der Anzeige, die der Beschwerdeführer am 1. Juni 2011 gegen die Mitglieder des Primarschulrats der Z. eingereicht hatte. Auch die Anfragen, die der Beschwerdeführer am 8. und am 10. Februar 2012 an das Amt für Gemeinden gerichtet hat (letztere mit Kopie an den Rechtsdienst des Departements des Innern, act. 3.1 und 3.2 der Vorinstanz), enthalten keine Hinweise, die darauf schliessen lassen, er könnte eine Amtspflichtverletzung begangen haben. Vielmehr bringen sie zum Ausdruck, dass sich der Beschwerdeführer bei der Aufsichtsbehörde darüber informieren wollte, welche Möglichkeiten ihm als Mitglied der GPK im Zusammenhang mit aus seiner Sicht unzulässigen Vorkommnissen innerhalb der Primarschulgemeinde Z. offenstehen. Dementsprechend hat er u.a. die Fragen gestellt: "Wie kann ich einen Minderheitenbericht im kommenden, offiziellen Amtsbericht einbringen? Wie kann ich diese Vorgänge im Schulrat und in der GPK veröffentlichen?" Am 22. Februar 2012 brachte der Beschwerdeführer sowohl dem Rechtsdienst als auch dem Amt für Gemeinden des Departements des Innern sodann ein an den Präsidenten des Primarschulrates Z. gerichtetes Schreiben zur Kenntnis (Beilage 1 zu act.1 der Vorinstanz). Unter dem Titel "Veröffentlichung Minderheitenbericht im offiziellen Amtsbericht der Primarschulgemeinde Z." teilte er A.B. damals mit, er mache als GPK-Mitglied von seinem Recht Gebrauch, seine von der GPK abweichende Haltung kundzutun, und verlange, dass der beiliegende Protokollauszug betreffend die Sitzung vom 7. Februar 2012 als Minderheitenbericht im Amtsbericht der Primarschulgemeinde Z. veröffentlicht werde. Auch diese Mitteilung war nicht geeignet, gegenüber dem Beschwerdeführer den dringenden Verdacht einer



## St.Galler Gerichte

Amtspflichtverletzung zu begründen, zumal der vom Bildungsdepartement erarbeitete Leitfaden für Schul-GPK's offenbar irrtümlicherweise die Möglichkeit von Minderheitenberichten vorsah (vgl. act. 3.6 der Vorinstanz). Am 23. Februar 2012 hat die damalige Leiterin des Amtes für Gemeinden dem Beschwerdeführer in Beantwortung seiner E-Mail vom 10. Februar 2012 sodann u.a. mitgeteilt, Behördemitglieder seien gemäss Art. 99 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheim zu halten seien. Sodann machte sie den Beschwerdeführer darauf aufmerksam, dass im vorliegenden Fall eine solche Schweigepflicht vorliegen dürfte, weshalb es ihm nicht gestattet sei, die Vorgänge zu veröffentlichen. Sie hielt auch fest, wie ihm am 8. Februar 2012 per E-Mail mitgeteilt worden sei, könne er seine Vorbehalte GPK-intern protokollieren lassen (act. 3.4 der Vorinstanz). Zutreffend ist zwar, dass sich der Beschwerdeführer daraufhin Hinweise auf die Schweigepflicht verbat und der Leiterin des Amtes für Gemeinden erklärte, als GPK-Mitglied sei er öffentlich gewählt und er werde sein Amt auch öffentlich ausüben. Zudem gab er ihr bekannt, es wäre ihm neu, dass die Vergabe von öffentlichen Aufträgen dem Amtsgeheimnis unterliegen könnte (act. 3.6 der Vorinstanz). Auch wenn aus dieser Mitteilung geschlossen werden kann, dass sich der Beschwerdeführer möglicherweise über Amtspflichten hinwegsetzen könnte, war sie in Ermangelung eines konkreten Vorkommnisses nicht geeignet, die Einleitung einer Disziplinaruntersuchung zu rechtfertigen. In Betracht fällt weiter, dass aufgrund der Akten keine Anhaltspunkte bestehen, wonach die Vorinstanz vor dem 12. Juli 2012 Kenntnis davon gehabt haben könnte, dass in der Folge konkrete Zahlen betreffend Honorare an die Öffentlichkeit gelangt waren und dass im "Beobachter" ein Artikel mit dem Titel "Vetternwirtschaft" "Freigiebige Schulbehörde" erschienen ist, in dem auf den Beschwerdeführer namentlich Bezug genommen wird. Auch das Sitzungsprotokoll vom 20. April 2012, aus welchem hervorgeht, dass der Primarschulrat Z. damals beschlossen hat, der Vorinstanz die Einleitung eines Disziplinarverfahrens betreffend den Beschwerdeführer zu beantragen und gegen ihn Strafklage zu erheben (act. 1 der Vorinstanz Beilage 4 und 9), ist der Vorinstanz vorerst nicht zur Kenntnis gebracht worden. Davon hat sie ebenfalls erst mit dem Gesuch der Primarschulgemeinde Z. um Einleitung und Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen den Beschwerdeführer wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses vom 12. Juli 2012 erfahren.



2.2.5. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers trifft es somit nicht zu, dass die Vorinstanz spätestens am 23. April 2012 über genügend konkrete Anhaltspunkte dafür verfügte hat, dass der Beschwerdeführer einen Disziplinarfehler begangen haben könnte. Vielmehr war dies erst der Fall, als aufgrund der Eingabe der Primarschulgemeinde Z. vom 12. Juli 2012, insbesondere aber aufgrund des dort erwähnten, im "Beobachter" erschienenen Artikels, der auf internen Informationen aus der behördlichen Tätigkeit beruht, davon ausgegangen werden musste, der Beschwerdeführer habe vertrauliche Informationen, von denen er als Mitglied der GPK der Primarschulgemeinde Z. Kenntnis erhalten habe, an Dritte weitergegeben. Die Rüge des Beschwerdeführers, die ihm auferlegten Kosten seien nicht geschuldet, weil das Disziplinarverfahren zufolge Ablaufs der Verwirkungsfrist gemäss Art. 8 DG nicht hätte eingeleitet werden dürfen, erweist sich somit als unbegründet. Daran ändert nichts, dass die Vorwürfe im Zusammenhang mit der Vergabe von Architekturaufträgen an ein Mitglied des Primarschulrats Z., die der Beschwerdeführer gegenüber dem Departement des Innern mit Nachdruck zum Ausdruck gebracht hat, nicht zum Gegenstand des aufsichtsrechtlichen Verfahrens gemacht worden sind, das mit Entscheid des Departements des Innern vom 6. März 2012 zum Abschluss gebracht worden ist. Ebenfalls unerheblich ist der Umstand, dass die Vorinstanz offenbar darauf verzichtet hat, auch gegen die Mitglieder des Primarschulrats eine Disziplinaruntersuchung einzuleiten, obschon aufgrund der Informationen des Beschwerdeführers Anhaltspunkte bestanden, dass die Vergabe von öffentlichen Arbeiten an ein Mitglied des Primarschulrats öffentliche Interessen geschädigt haben könnte.

2.3. Der Beschwerdeführer stellt sich weiter auf den Standpunkt, der Kostenentscheid sei rechtswidrig, weil es nicht zutrefte, dass er die Eröffnung des Disziplinarverfahrens durch sein Verhalten im Sinn von Art. 94 Abs. 1 VRP veranlasst habe bzw. dass das Disziplinarverfahren auch aus diesem Grund nicht hätte eröffnet werden dürfen. Weiter rügt er, die Vorinstanz habe ihm amtliche Kosten auferlegt, ohne ihm vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren, und sie habe deshalb Art. 29 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101) verletzt.

2.3.1. Nach Art. 24 DG wird das VRP sachgemäss angewendet, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Nach Art. 94 Abs. 1 VRP, der Rechtsgrundlage der strittigen



Kostenaufgabe ist, hat die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst. Wird ein Verfahren, wie im vorliegenden Fall, nicht von Privaten in Gang gesetzt, sondern von einer Behörde von Amtes wegen eingeleitet, dürfen den Betroffenen entsprechend dem Wortlaut von Art.94 Abs. 1 Satz 1 VRP nur Gebühren auferlegt werden, wenn sie das fragliche Verfahren durch ihr Verhalten veranlasst haben. Kostenpflichtig ist somit der Verhaltensverursacher. Als solcher gilt analog zum Verhaltensstörer, wer unmittelbar bzw. adäquat kausal durch sein eigenes Verhalten oder das Verhalten von Dritten, für die er verantwortlich ist, eine Amtshandlung veranlasst. Die Kostenpflicht des Verhaltensverursachers knüpft an sein Handeln oder Unterlassen an. Ein Verschulden des Verhaltensverursachers ist nicht erforderlich (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 74 mit Hinweisen).

2.3.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und andererseits stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1672 und 1673 mit Hinweisen). Vor Erlass einer Verfügung ist den Betroffenen in der Regel Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Um den Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen die Verwaltungsbehörde den voraussichtlichen Inhalt der Verfügung bekanntgeben, sofern sie diese nicht selber beantragt haben oder deren Inhalt voraussehen konnten (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1680 und 1681 mit Hinweisen). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich die Pflicht der Disziplinarbehörde, die Betroffenen vor der Anordnung der disziplinarischen Massnahmen anzuhören (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1192 und 1207).

2.3.3. Der angefochtene Kostenentscheid wird damit begründet, der Beschwerdeführer habe durch sein Verhalten und seine nach aussen offen zur Schau getragene Geringschätzung der Geheimhaltungspflichten und davon miterfasst des Kollegialprinzips massgeblich zur Eröffnung des Disziplinarverfahrens beigetragen. Insofern erscheine es gerechtfertigt, ihm trotz Einstellung des Verfahrens für den



Eröffnungsbeschluss vom 28. August 2012, die nicht abgeschlossene Tätigkeit der Disziplinarkommission sowie den Einstellungsbeschluss gestützt auf Art. 94 Abs. 1 VRP amtliche Kosten im Betrag von Fr. 500.-- aufzuerlegen.

2.3.4. Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz vor, sie gehe im Zusammenhang mit der Kostenaufgabe davon aus, die Tathandlung sei abschliessend geklärt bzw. es sei erweisen, dass er das Amtsgeheimnis und das Kollegialitätsprinzip missachtet habe. Entsprechend den Ausführungen im Entscheid der Anklagekammer vom 31. Oktober 2012 habe er aber lediglich "Anhaltspunkte für ein möglicherweise strafbares Verhalten" gesetzt, was für die Auferlegung von amtlichen Kosten gestützt auf Art. 94 Abs. 1 VRP für das Disziplinarverfahren nicht ausreiche. Er begründet dies damit, in den Erwägungen zum angefochtenen Entscheid werde festgehalten, er habe "mit seiner öffentlich kommunizierten Distanzierung von der Gesamtbehörde GPK das Kollegialitätsprinzip missachtet und die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses verletzt" (S. 6 oben). Diese Behauptung trifft offensichtlich nicht zu. Der Satz, aus dem die vom Beschwerdeführer zitierte Passage stammt, lautet vollständig wie folgt: "Anlässlich der Eröffnung des Disziplinarverfahrens gegen X.Y. am 28. August 2012 stellte sich für die Regierung als Disziplinarbehörde daher insbesondere die Frage, ob X.Y. mit seiner öffentlich kommunizierten Distanzierung von der Gesamtbehörde GPK das Kollegialitätsprinzip missachtet und die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses verletzt habe." Aus dieser Formulierung, wie auch aus den anderen beiden vom Beschwerdeführer zitierten Sätzen bzw. Satzteilen kann nicht gefolgert werden, die Vorinstanz habe es am 19. März 2013 als erwiesen erachtet, dass er sich disziplinarisch verantwortlich gemacht habe, obschon keine Disziplinaruntersuchung durchgeführt worden sei. Vielmehr sind dem Beschwerdeführer amtliche Kosten auferlegt worden, weil die Vorinstanz die Auffassung vertritt, die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens sei erforderlich gewesen, weil zufolge des Verhaltens des Beschwerdeführers der dringende Verdacht bestanden habe, dass er sich der Verletzung von Amtspflichten schuldig gemacht haben könnte. Unter dieser Voraussetzung ist die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens nicht nur rechtmässig, sondern auch angezeigt.

2.3.5. Eine andere Frage ist, ob es zulässig ist, dem Beschwerdeführer für die Einstellung eines Disziplinarverfahrens, in dessen Rahmen keine



Disziplinaruntersuchung stattgefunden hat, ohne vorgängige Anhörung amtliche Kosten aufzuerlegen. Wie die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 6. Mai 2013 schreibt, bleibt in derartigen Fällen zwangsläufig offen, ob sich der Betroffene einer Amtspflichtverletzung schuldig gemacht hat.

Unbestritten ist, dass das Disziplinarverfahren betreffend den Beschwerdeführer am 28. August 2012 eröffnet und am 19. März 2013 eingestellt worden ist, ohne dass ihm je die Möglichkeit eingeräumt worden wäre, sich zu den Vorwürfen zu äussern, die der Vorinstanz Anlass zur Einleitung des Verfahrens gegeben hatten. Somit wäre die Vorinstanz gehalten gewesen, den Beschwerdeführer von der beabsichtigten Kostenaufgabe gestützt auf Art. 94 Abs. 1 VRP ins Bild zu setzen und ihm Gelegenheit zu geben, sich dazu vernehmen zu lassen. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz die Auffassung vertritt, der Beschwerdeführer habe durch sein Auftreten den Verdacht gegen ihn in einem Ausmass genährt, der es gerechtfertigt habe, ihn als Verursacher des Disziplinarverfahrens kostenmässig zur Verantwortung zu ziehen. Auch lässt sich der Verzicht auf die Anhörung des Beschwerdeführers nicht mit dem Hinweis in der Stellungnahme der Vorinstanz vom 6. Mai 2013 rechtfertigen, dem Beschwerdeführer habe bewusst sein müssen, dass das Disziplinarverfahren mit Kosten verbunden sein könne, weil im Dispositiv des Eröffnungsentscheids vom 28. August 2012 festgelegt worden sei, dass die Kosten dieses Beschlusses bei der Hauptsache bleiben würden. Mit dieser Formulierung wird zwar zum Ausdruck gebracht, dass über die Kosten später entschieden wird, nicht aber, wem die Kosten für den besagten Entscheid und das damit eröffnete Disziplinarverfahren dereinst auferlegt werden, was zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht möglich gewesen wäre.

Die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, erweist sich somit als begründet.

2.3.6. Der Gehörsanspruch ist formeller Natur. Wird eine Verletzung des Anspruchs festgestellt, muss der angefochtene Entscheid grundsätzlich aufgehoben werden ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, das heisst die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1709 mit Hinweisen; BGE 137 I 197 E. 2.2).



Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 137 I 197 E. 2.3.2). Dies trifft auf das Verwaltungsgericht nicht zu (Art. 61 VRP), abgesehen davon, dass die Vorinstanz eine Rechtsverletzung von einiger Tragweite begangen hat.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gemäss Antrag des Beschwerdeführers vom 22. April 2013 gutzuheissen ist. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Angelegenheit wird zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen. In diesem Zusammenhang wird zu prüfen sein, ob und wenn ja inwieweit die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Zulässigkeit von Kostenauflagen bei Einstellung eines Strafverfahrens herangezogen werden muss (vgl. dazu BGer 1B\_12/2012 vom 20. Februar 2012 E. 2.2 mit Hinweisen) und ob bezüglich des Beschwerdeführers allenfalls Rechtfertigungsgründe vorlagen.

3.1. (...).

3.2. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 2 des angefochtenen Beschlusses der Regierung vom 19. März 2013 wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs und Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die Regierung zurückgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- trägt der Staat. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zurückerstattet.

3./ Der Staat hat den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 1'500.-- zuzüglich MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V.      R.      W.

# Publikationsplattform



## St.Galler Gerichte

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Regula Haltinner-Schillig