Fall-Nr.:	B 2015/297
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.04.2017
Entscheiddatum:	26.04.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.04.2017

Disziplinarrecht, Art. 2, 4 und 8 DG.Die Wahl in den Kantonsrat führt nicht zur Einstellung eines hängigen Disziplinarverfahrens, welches das Verhalten des Gewählten in einer anderen, dem Disziplinarrecht unterstellten Funktion zum Gegenstand hat. Dass der Beschwerdeführer im Strafverfahren seine strafprozessualen Pflichten als Angeschuldigter verletzt hätte, ist nicht dargetan. Das Disziplinarrecht kann den ihm Unterstehenden nicht besondere Pflichten im Strafverfahren auferlegen. Ein strafprozessual erlaubtes Verhalten kann deshalb nicht als schuldhaftes Verhalten im Sinn von Art. 4 DG sanktioniert werden. Die Verfolgung des weiteren, dem Beschwerdeführer disziplinarrechtlich vorgehaltenen Verhaltens ist verwirkt (Verwaltungsgericht, B 2015/297).

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Bietenharder, Zindel; Ersatzrichterin Reiter; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

K.L.,

Beschwerdeführer,

gegen

© Kanton St.Gallen 2025

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Disziplinarmassnahmen

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am 24. April 2014 erschien in der Zeitung „Die Südostschweiz“ ein Bericht über die Standortwahl für eine neue Kantonsschule mit der Überschrift „Region fühlt sich im Streit um Kanti nicht ernst genommen“ (S. 1) beziehungsweise „Bauchef Willi Haag bittet bei Kanti-Entscheid um Geduld“ (S. 3) (act. 7/23/7). Am 25. April 2014 traf K.L. – Gemeindepräsident der Politischen Gemeinde N. – gemäss seinen Angaben eine Journalistin (act. 7/22 S. 5). Bei diesem Treffen zeigte er ihr offenbar eine E-Mail mit der Signatur von Regierungsrat Benedikt Würth (act. 7/23/9) und ein Dokument betreffend ein Geschäft der Regierung, das an der Landsitzung der Regierung vom 15. April 2014 besprochen worden war (Protokollauszug Geschäft 4.2 [act. 7/23/2]; gemäss act. 7/41, 42 und 42/1 handelte es sich dabei um die vorab versandte traktandierte Version und nicht um diejenige, die an der Landsitzung verteilt worden war). Am 27. April 2014 veröffentlichte die „Ostschweiz am Sonntag“ einen Bericht zur Standortwahl für die Kantonsschule Wattwil. Im Bericht wurde auf eine E-Mail von Regierungsrat Würth Bezug genommen, die dieser am 14. April 2014 an die anderen Mitglieder der Regierung sowie Staatssekretär Canisius Braun geschickt hatte (act. 7/9).

Mit E-Mail vom 29. April 2014, 07:55 Uhr, informierte K.L. den Staatssekretär darüber, dass an der Landsitzung der Regierung vom 15. April 2014 in N. Unterlagen (Protokollauszug zum Geschäft 4.2 sowie eine E-Mail von Regierungsrat Würth) im Sitzungszimmer zurückgeblieben seien (act. 7/5/3). Er wisse nicht, wer die Unterlagen liegen gelassen habe. Er werde sie nun vernichten. K.L. meldete sich noch

© Kanton St.Gallen 2025

gleichentags bei der Staatsanwaltschaft (act. 7/12). Am gleichen Tag beschloss die Regierung, Strafanzeige zu erstatten (act. 7/5/4). Im Schreiben an die Staatsanwaltschaft St. Gallen stand: „Sie [die Regierung] erstattet deshalb […] Anzeige wegen Verdachts auf eine Amtsgeheimnisverletzung [...]. Die Regierung erhofft sich eine lückenlose Aufklärung der Vorgänge, die zur Weiterleitung der vertraulichen Angaben führten“ (act. 7/12).

Mit Schreiben vom 30. April 2014 stellte K.L. dem Leitenden Staatsanwalt des Untersuchungsamts Uznach Unterlagen zu (act. 7/12). Die besagte E Mail war nicht dabei. Auf Nachfrage des Staatsanwalts erklärte K.L., dass er von der E-Mail keine Kopie habe, da er sie durch den Shredder gelassen habe. Am 2. Mai 2014 wurde K.L. vom Leitenden Staatsanwalt als Auskunftsperson einvernommen (act. 7/8, falsch nummeriert; act. 7/12). Er gab unter anderem an, er habe die Akten auf der Kommode gefunden (act. 7/8 S. 4). Er sei nach der Sitzung in den Saal gegangen, um sicher zu sein, dass aufgeräumt sei. Er habe die Akten ins Büro genommen und versucht, den Staatssekretär zu erreichen. Da ihm dies nicht gelungen sei, habe er ihm eine E-Mail geschrieben (act. 7/5/3). Der Staatssekretär habe sich dann gemeldet und ihm gesagt, dass er die Akten nicht vernichten dürfe. Er sei am gleichen Tag an einer Sitzung in St. Gallen gewesen, an der man ihn nach den Unterlagen gefragt habe. Er habe gesagt, dass er schauen müsse, ob sie noch nicht vernichtet seien. Er habe die Akten nicht an die Regierung retourniert, weil der Staatssekretär ihm gesagt habe, er solle die Akten zur Staatsanwaltschaft schicken.

B. Gemäss Protokoll des Verlaufs der Landsitzung vom 15. April 2014, das am 5. Mai 2014 erstellt wurde, waren die Platzverhältnisse im Sitzungsraum am 15. April 2014 relativ eng (act. 7/12, 7/23/6). Die Anwesenden hatten nur beschränkt Raum, um die Akten auszubreiten. Aufgrund der intensiven Diskussion zum Geschäft 4.2 konnte die Sitzung erst knapp vor 13.00 Uhr beendet werden. Wegen des vereinbarten Apéros mit den Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Region waren der Zeitdruck und die Hektik beim Verlassen des Raums relativ gross. Der Staatssekretär und der Protokollführer machten deshalb einen kurzen Rundgang und sammelten die zur Vernichtung bestimmten Dokumente ein, nachdem die Mitglieder der Regierung den Raum verlassen hatten. Der Protokollführer packte seine Unterlagen und die zu vernichtenden Dokumente zusammen mit dem Laptop in seine Dokumentenmappe.

© Kanton St.Gallen 2025

Wegen der Dokumententasche sowie den einzupackenden Geschenken der Gemeinde N. konnte der Protokollführer beim ersten Gang zu den Fahrzeugen seinen Mantel nicht mitnehmen. Als er nach dem Verladen der Unterlagen zurück in das Sitzungszimmer wollte, war das Haus bereits durch den Gemeindepräsidenten verschlossen worden. Dieser war in seinem Wagen in Richtung Restaurant unterwegs. Nach dem Mittagessen bat der Protokollführer den Gemeindepräsidenten von N., noch einmal nach N. zurückzukehren und das Haus sowie das Sitzungszimmer zu öffnen. Der Gemeindepräsident fuhr daher nach N. zurück. Der Staatssekretär und der Protokollführer folgten ihm in einem Abstand von etwa fünf Minuten. Als der Protokollführer das Haus betrat, kam ihm der Gemeindepräsident mit dem Mantel und mit zwei leeren Plastiksichtmäppchen entgegen, mit dem Hinweis, dass er diese noch im Zimmer gefunden habe. Der Protokollführer entsorgte die zur Vernichtung bestimmten Dokumente im Regierungsgebäude in St. Gallen.

C. Am 28. Mai 2014 ermächtigte die Anklagekammer des Kantons die Strafbehörden zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen K.L. (act. 7/7 S. 4). In der Einvernahme als beschuldigte Person gab er am 23. Juni 2014 zu Protokoll, dass er mit einer Journalistin Kontakt aufgenommen und ihr mitgeteilt habe, die Regierung prüfe einen neuen Standort für die Kantonsschule Wattwil, nämlich Uznach (act. 7/12). Dieses Wissen habe er aus einer vertraulichen E-Mail von Regierungsrat Würth an die Mitglieder der Regierung sowie einem vertraulichen Entwurf des Bildungsdepartements, die er nach der Landsitzung der Regierung am 15. April 2014 in N. gefunden habe. Er habe der Journalistin das E-Mail von Regierungsrat Würth weder physisch noch elektronisch weitergeleitet. Mit Strafbefehl vom 24. Juni 2014 wurde K.L. der Verletzung des Amtsgeheimnisses schuldig gesprochen und zu einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je CHF 160 bei einer Probezeit von zwei Jahren sowie einer Busse von CHF 1‘000 verurteilt (act. 7/8 und 7/12).

D. Am 12. August 2014 beschloss die Regierung die Durchführung einer Administrativuntersuchung nach Art. 73 Abs. 1 des Personalgesetzes (sGS 143.1, PG) durch Rechtsanwalt Benno Lindegger (act. 7/5/5 S. 2). Überdies ordnete sie eine Disziplinaruntersuchung nach Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten (Disziplinargesetz; sGS 161.3, DG) an. Am 14. August 2014 informierte der

© Kanton St.Gallen 2025

Staatssekretär die Staatsanwaltschaft über die Beschlüsse und ersuchte um Zustellung der Strafakten des Strafverfahrens gegen K.L. zuhanden der von der Regierung eingesetzten Untersuchungsbehörden (act. 7/6). Am 15. August 2014 trafen sich der Staatssekretär, der Präsident der Disziplinarkommission Dr. Adrian Rüesch und Rechtsanwalt Lindegger, um das Vorgehen im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung zu besprechen und um die Ergebnisse mit der Disziplinaruntersuchung zu koordinieren (act. 7/22 S. 2). Im Vordergrund dieser Unterredung stand die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Strafakten. Gemäss E-Mail des Leitenden Staatsanwalts vom gleichen Tag war K.L. mit der Herausgabe der Strafakten an die Regierung beziehungsweise die untersuchenden Personen einverstanden (vgl. act. 7/10). Gleichentags teilte der Leitende Staatsanwalt dem Staatssekretär mit, dass dessen Gesuch um Herausgabe der Strafakten bewilligt worden sei (act. 7/12). Er überbrachte dem Staatssekretär die Strafakten noch am Nachmittag des 15. August 2014 zur Einsicht (act. 7/22 S. 2).

Am 18. August 2014 informierte der Staatssekretär die untersuchenden Personen darüber, dass die Strafakten in der Staatskanzlei verfügbar seien (act. 7/11). Am selben Tag informierte Dr. Rüesch in seinem Zwischenbericht, dass eine Eröffnungsverfügung gemäss Art. 16 Abs. 1 DG nur als Individualverfügung möglich sei (act. 7/13 S. 1). Ohne genügende Anhaltspunkte für eine Eröffnungsverfügung zumindest gegenüber einem individualisierten Personenkreis möglicher Fehlbarer müsse der Sachverhalt zunächst im Rahmen einer Administrativuntersuchung oder eines Strafverfahrens aufbereitet werden. Gegenüber K.L. sei am 29. Juli 2014 die Verwirkung (Art. 8 Abs. 1 DG) eingetreten. Die längeren Fristen bei Einleitung eines Strafverfahrens würden nur für die Verjährung nach Art. 9 DG, nicht aber für die Verwirkungsfrist nach Art. 8 Abs. 1 DG gelten. Hätte man das Ergebnis des Strafverfahrens abwarten wollen, hätte die Regierung zur Fristwahrung wie üblich das Disziplinarverfahren eröffnen und bis zum Abschluss des Strafverfahrens sistieren müssen.

Am 26. August 2014 eröffnete die Regierung in Ergänzung zu ihrem Grundsatzbeschluss vom 12. August 2014 eine Disziplinaruntersuchung gegen K.L. (act. 2 S. 2; 7/16 S. 4; 7/34/1 S. 4). Gleichzeitig mit der Eröffnung wurde die Disziplinaruntersuchung sistiert. Begründet wurde die Eröffnung der Disziplinaruntersuchung damit, dass die Regierung (erst) durch die Strafakten (das

© Kanton St.Gallen 2025

heisst am 15. August 2014) erfahren habe, dass K.L. nicht sämtliche Akten der Staatsanwaltschaft weitergeleitet, sondern einen Teil davon vernichtet habe (act. 7/16 S. 2, 7/34/1 S. 2). Zudem gehe aus den Strafakten nicht schlüssig hervor, wie K.L. in den Besitz der Akten gelangt sei und auf welche Akten er in welcher Form Zugriff gehabt habe. Damit lägen seit der Einsichtnahme in die Akten der Strafuntersuchung relevante Anhaltspunkte für Amtspflichtverletzungen nicht nur mit Blick auf die Verletzung des Amtsgeheimnisses vor, sondern auch betreffend den Umgang mit vertraulichen Akten der Regierung. Die dreimonatige Verwirkungsfrist sei deshalb gewahrt. Dies wurde K.L. mit Schreiben vom 28. August 2014 mitgeteilt (act. 7/34/2).

E. Auf Antrag der Rechtspflegekommission vom 4. September 2014 ordnete der Kantonsrat am 15. September 2014 eine Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär an (act. 2 S. 2). Mit der Untersuchung wurde Prof. Dr. Felix Uhlmann betraut (act. 7/25). Am 15. September 2014 erstellte der mit der am 12. August 2014 beschlossenen Administrativuntersuchung gegen K.L. betraute Rechtsanwalt Lindegger einen Zwischenbericht zuhanden der Regierung (act. 7/22). Am 16. September 2014 erhielt der Staatssekretär diesen Zwischenbericht (act. 7/21).

Mit Schreiben vom 24. September 2014 wandte sich der Präsident der Rechtspflegekommission des Kantonsrats, Dr. Walter Locher, an Prof. Dr. Felix Uhlmann und bat diesen, Einsicht in die Straf-, Disziplinar- und Administrativuntersuchungsakten zu nehmen und alle ihm gut scheinenden Massnahmen zur Klärung des Sachverhalts zu ergreifen (act. 7/25). Als unerlässlich erachtete er es, einzelne Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär zu den Vorfällen persönlich zu befragen und allenfalls zusätzliche Abklärungen im Informatikbereich zu tätigen.

F. Am 22. Januar 2015 stellte Rechtsanwalt Lindegger Prof. Dr. Uhlmann sowie den Präsidenten der Rechtspflegekommission des Kantonsrates und der Disziplinarkommission seinen Schlussbericht per E-Mail zu (act. 7/32). In diesem verwies er auf die Fazits seines Zwischenberichts und relativierte diese unter anderem insofern, als eine nahe Möglichkeit bestehe, dass K.L. mit seinem verhalten einen

© Kanton St.Gallen 2025

Dritten schützen wolle, der ihm die Dokumente übergeben beziehungsweise zugestellt habe (act. 7/33/1 S. 2 ff., 7/35 S. 2 ff.).

Mit Beschluss vom 10. Februar 2015 ordnete die Regierung die Aufnahme der bisher sistierten Disziplinaruntersuchung an (act. 2 S. 2, 7/34). Dies wurde damit begründet, dass sich aus den Administrativuntersuchungen keine abschliessenden Erkenntnisse über den relevanten Sachverhalt ableiten liessen und insbesondere offen bleibe, wie K.L. in den Besitz der fraglichen Dokumente gelangt sei. Aus den Administrativuntersuchungen gehe hervor, dass die zufällige Inbesitznahme der Dokumente fraglich sei. Die Aufnahme der sistierten Disziplinaruntersuchung eigne sich dafür, den offenen Sachverhaltsfragen noch einmal nachzugehen. Selbst wenn sich keine neuen Hinweise in Bezug auf den relevanten Sachverhalt ergeben würden, habe die Regierung als Disziplinarbehörde im Rahmen des Disziplinarverfahrens zu entscheiden, ob die Vernichtung von offensichtlich vertraulichen Regierungsakten durch ein Behördenmitglied disziplinarisch zu ahnden sei. Die Aufnahme der sistierten Disziplinaruntersuchung wurde dem Präsidenten der Disziplinarkommission mit Schreiben vom 11. Februar 2015 mitgeteilt (act. 7/33). Gegenstand der Untersuchung sollte bilden, wann und aus welchen Beweggründen K.L. die für die Straf- und Disziplinaruntersuchung relevanten Akten vernichtet habe, um welche Akten es sich dabei gehandelt habe und wie er in den Besitz der vernichteten vertraulichen Akten gelangt sei. Am 1. Mai 2015 wurde K.L. vom Präsidenten der Disziplinarkommission einvernommen (act. 2 S. 2, 7/45).

G. Am 8. Juni 2015 informierte Rechtsagent H. die Disziplinarkommission darüber, dass K.L. als Kantonsrat vereidigt worden sei (act. 7/49). Es sei der Regierung deshalb untersagt, das Disziplinarverfahren gegen ihn weiterzuführen.

Am 11. August 2015 reichte die Disziplinarkommission der Regierung den Bericht über die Disziplinaruntersuchung ein und beantragte, K.L. sei ein schriftlicher Verweis zu erteilen und er sei zu verpflichten, eine Geldleistung in Höhe von CHF 1‘000 zu bezahlen (act. 2 S. 2). Die Disziplinarkommission sei zur Auffassung gelangt, K.L. habe im Umgang mit den ihm zugänglichen Akten der Regierung sowie der E-Mail von Regierungsrat Würth verschiedene Amts- und Treuepflichten schuldhaft verletzt (act. 2 S. 2). Mit diesen Pflichten lasse es sich insbesondere nicht vereinbaren, dass ein

© Kanton St.Gallen 2025

Gemeindepräsident, der Gastgeber der Regierung gewesen sei, von ihm aufgefundene Dokumente der Regierung einer Journalistin zum Kopieren überlasse und solche Dokumente ohne vorgängige Mitteilung an die entsprechende Behörde vernichte (act. 2 S. 2). Die Disziplinarkommission wies zudem auf Ungereimtheiten im Aussageverhalten von K.L. hin (act. 2 S. 2). Am 20. August 2015 gab die Regierung dem Beschwerdeführer Gelegenheit, zum begründeten Antrag der Disziplinarkommission Stellung zu nehmen (act. 2 S. 3). Mit Eingabe vom 19. Oktober 2015 nahm K.L. Stellung zum Antrag der Disziplinarkommission (act. 2 S. 3). Am 3. November 2015 erteilte die Regierung K.L. gestützt auf Art. 5 Abs. 1 lit. a und b in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 DG einen schriftlichen Verweis und verpflichtete ihn zu einer Geldleistung in Höhe von CHF 1‘000 (act. 2 S. 11). Die Kosten des Verfahrens von CHF 2‘000 wurden K.L. auferlegt (act. 2 S. 11).

H. K.L. (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid der Regierung (Vorinstanz) vom 3. November 2015 mit Eingabe von Rechtsagent H. vom 12. November 2015 (Datum Poststempel) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er erhielt Gelegenheit, die Beschwerde hinsichtlich der Darstellung des Sachverhalts sowie der Begründung bis 16. Januar 2016 zu ergänzen. Rechtsagent H. wurde gleichzeitig aufgefordert, die gesetzeskonforme Vertretungsbefugnis nachzuweisen. Unaufgefordert überwies die Staatskanzlei am 18. November 2015 dem Gericht die Akten des Disziplinarverfahrens. Am 18. November 2015 wurde die Frist zur Einreichung der Beschwerdeergänzung und des Nachweises der gesetzeskonformen Vertretungsbefugnis bis 7. Dezember 2015 erstreckt. Mit Eingabe vom 7. Dezember 2015 bestätigte der Beschwerdeführer selbst die Beschwerde (act. 12). Seine Anträge lauteten (act. 12 S. 1): „1. Der Disziplinarentscheid sei aufzuheben und das Verfahren sei einzustellen. 2. Eventualiter sei ein Disziplinarverfahren durchzuführen, welches von unbefangenen und unabhängigen Kommissionsmitgliedern untersucht wird. 3. Für die Begründung sei eine Frist bis 15. Januar 2016 anzuberaumen, nach vorgängiger Aktenedition. 4. Kosten und Entschädigungen zu Lasten der Vorinstanz.“ Mit Eingabe der Beschwerde beantragte der Beschwerdeführer sogleich die Sistierung des Verfahrens (act. 12 S. 2). Am 21. Januar 2016 nahm der Beschwerdeführer Einsicht in die gesamten dem Verwaltungsgericht vorliegenden Verfahrensakten (act.15, 16 und 18). Mit Schreiben vom 19. Januar 2016 gewährte das Verwaltungsgericht dem Beschwerdeführer eine weitere Frist bis 8. Februar 2016 zur Ergänzung seiner Beschwerde (act. 17). Am

© Kanton St.Gallen 2025

8. Februar 2016 ergänzte der Beschwerdeführer seine Beschwerde (act. 19). An seinen bereits gestellten Anträgen hielt er fest (act. 19 S. 1). Die Vorinstanz liess sich am 1. März 2016 vernehmen.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 3. November 2015 wurde mit Eingabe vom 12. November 2015 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit den Ergänzungen vom 7. Dezember 2015 und vom 8. Februar 2016 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Nach Art. 100 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) sind Behördemitglieder, Verwaltungspersonal und Beauftragte nach Massgabe der Gesetzgebung disziplinarisch, strafrechtlich und vermögensrechtlich verantwortlich. Auch die vom Volk gewählten Behördemitglieder der Gemeinden unterstehen gemäss Art. 1 lit. e DG der disziplinarischen Verantwortlichkeit. Für die Anordnung der Disziplinaruntersuchung und für den Erlass von Disziplinarmassnahmen ist die Disziplinarbehörde zuständig (Art. 12 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 DG). Für die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Behördemitglieder des Kantons oder der Gemeinden ist die Regierung Disziplinarbehörde (Art. 12 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 DG). Mitglieder des Kantonsrates unterstehen laut Art. 2 Abs. 1 DG nicht dem Disziplinargesetz.

2.1. Da der Vorsitzende des Rates der politischen Gemeinde N. von der Bürgerschaft, das heisst vom Volk, gewählt wird (Art. 22 Abs. 1 GG), war die Vorinstanz zur Eröffnung

© Kanton St.Gallen 2025

eines Disziplinarverfahrens beziehungsweise zum Erlass von Disziplinarmassnahmen gegen den Beschwerdeführer sicher solange zuständig, wie dieser noch nicht Mitglied des Kantonsrates war. Dies ist unbestritten. Der Beschwerdeführer macht indessen geltend, die Vorinstanz hätte das Disziplinarverfahren nach seiner Wahl in den Kantonsrat einstellen müssen. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, weshalb eine Disziplinierung eines Kantonsrates durch die Regierung nicht möglich sei, und zwar nicht nur für seine Tätigkeiten als Kantonsrat. Auch bei der Auflösung eines Dienstverhältnisses müsse ein allenfalls laufendes Disziplinarverfahren eingestellt werden; dies gelte analog bei einer Funktionsänderung. Dass das Disziplinargesetz dies nicht ausdrücklich regle, dürfe nicht zu Lasten der Kantonsrätinnen und Kantonsräte gehen. Der Gesetzgeber wolle das Disziplinarverfahren offenbar nicht auf Kantonsräte anwenden. Dass dies nur für die Tätigkeit als Kantonsrat gelte, mache aus Sicht der Gewaltenteilung keinen Sinn. Der Fall sei nicht vergleichbar mit den zitierten Fällen von Bezirksammännern, die als Notar oder Untersuchungsbeamter im Dienst des Kantons gestanden seien. Denn in diesen Fällen sei es lediglich um die Frage gegangen, wer für ein Disziplinarverfahren zuständig sei, also nicht darum, ob ein Disziplinarverfahren überhaupt zulässig sei. Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass in Frage stehe, ob die Einsitznahme einer Person in den Kantonsrat eine Untersuchung ausschliesse, wenn die Person dem Disziplinarrecht nach Art. 1 DG unterstehe. Den Gesetzesmaterialien seien keine Hinweise zum Verhältnis zwischen Art. 1 DG und Art. 2 DG zu entnehmen. Sinn und Zweck des Disziplinarrechts sei die Wiederherstellung beziehungsweise die Sicherstellung des guten Funktionierens der Verwaltung. Das Disziplinarrecht habe grundsätzlich keinen pönalen Charakter, sondern sei ein Führungsinstrument der vorgesetzten Behörde bzw. der Aufsichtsbehörde, um Amts- und Dienstpflichten durchzusetzen. Anknüpfungspunkt für die disziplinarische Verantwortlichkeit sei die Verletzung bestimmter Amts- und Dienstpflichten einer Person. Das Disziplinarrecht verfolge also einen funktionsbezogenen Ansatz und knüpfe an die Amts- und Dienstpflichten einer Person an. Art. 2 DG schliesse aus, dass die Verletzung von Amts- und Dienstpflichten eines Mitglieds des Kantonsrates disziplinarisch untersucht und sanktioniert würden. Habe ein Mitglied des Kantonsrates jedoch in einer andern Funktion gemäss Art. 1 DG Amts- und Dienstpflichten zu beachten, werde die Durchsetzung dieser Pflichten durch Art. 2 DG nicht ausgeschlossen. Andernfalls

© Kanton St.Gallen 2025

könnte sich ein Mitglied des Kantonsrates bei der Ausübung weiterer Ämter den Anforderungen und Weisungen der vorgesetzten Behörde entziehen, ohne dass diese durch disziplinarische Massnahmen die Einhaltung der Amts- und Dienstpflichten durchsetzen könnte. Diese Auslegung von Art. 2 DG würde Sinn und Zweck des Disziplinarrechts widersprechen und die Sicherstellung des guten Funktionierens der Verwaltung in Frage stellen. Ein vom Volk gewähltes Behördemitglied einer Gemeinde, das gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates sei, unterstehe daher für die Verletzung von Amts- und Dienstpflichten als Behördemitglied der Gemeinde weiterhin dem DG. Dies müsse insbesondere dann gelten, wenn die disziplinarrechtlich relevanten Handlungen wie in vorliegendem Fall vor der Einsitznahme der Person in den Kantonsrat vorgenommen worden seien.

2.2. Es ist in der Tat so, dass das DG die Frage nicht ausdrücklich beantwortet, wie bei Personen vorzugehen ist, die mehrere Funktionen innehaben und im Rahmen dieser Funktionen teilweise dem DG unterstehen und teilweise nicht. Ebenso richtig ist, dass die Gesetzesmaterialien und insbesondere die Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Gesetzes über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten vom 29. August 1972 (nachfolgend Botschaft DG, in: ABl 1972 S. 1396 ff.) keine Hinweise zum Verhältnis zwischen Art. 1 DG und Art. 2 DG enthalten. Die gesetzliche Systematik hilft nicht weiter, wenngleich in Art. 1 DG vom „Grundsatz“ die Rede ist und in Art. 2 DG von „Ausnahmen“. Es gilt also, die Bestimmungen teleologisch auszulegen. Ausgangspunkt dieser Auslegung muss die Frage nach dem Sinn und Zweck der Disziplinierung stehen. Dies klären die bereits zitierte Botschaft DG und die Rechtsprechung deutlich: Die Disziplinierung soll keine Strafe im Rechtssinn darstellen, sondern der Aufrechterhaltung der Ordnung sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden dienen (ABl 1972 S. 1397; VerwGE B 2013/69 vom 11. März 2014 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch). Sie soll bewirken, dass diejenigen Personen, die unter der Disziplinargewalt stehen, ihre Pflichten erfüllen. Das Disziplinarrecht bezieht sich also nicht auf eine Person, sondern auf deren Funktion. Dies spricht dafür, dass eine Person in Bezug auf eine Funktion der Disziplinargewalt unterstehen kann und in Bezug auf eine andere nicht. Für die teleologische Auslegung weiter relevant ist die Frage, warum der Gesetzgeber die Kantonsräte vom Anwendungsbereich des DG ausgenommen hat. Grund hierfür muss tatsächlich der

© Kanton St.Gallen 2025

Grundsatz der Gewaltenteilung sein. Es soll verhindert werden, dass politische Überlegungen dazu führen, eine Kantonsrätin oder einen Kantonsrat mittels eines Disziplinarverfahrens zu zähmen oder gar aus dem Amt zu entfernen. Dies spricht aber nicht dagegen, einen Kantonsrat, der gleichzeitig eine andere Funktion ausübt, die gemäss Art. 1 DG dem Geltungsbereich des DG untersteht, für die Verletzung von Amts- oder Dienstpflichten bei der Ausübung dieser anderen Funktion zu massregeln. Denn mit dieser Massregelung kann kein unmittelbarer Einfluss auf sein Verhalten als Kantonsrat ausgeübt werden, sondern bestenfalls Einfluss darauf, wie beziehungsweise ob diese Person auch die andere Funktion weiterhin ausübt. Die Gewaltenteilung wird mithin durch eine solche Disziplinierung grundsätzlich nicht tangiert. Es ist deshalb richtigerweise vom funktionsbezogenen Ansatz auszugehen. In Bezug auf seine Funktion als Vorsitzender des Rates der politischen Gemeinde N. untersteht der Beschwerdeführer also mindestens solange dem DG, als er diese Funktion ausübt (vgl. Art. 22 Abs. 1 DG).

3. Gemäss Art. 8 Abs. 1 DG kann ein Disziplinarfehler nur verfolgt werden, wenn die Disziplinarbehörde die Untersuchung innert dreier Monate anordnet, nachdem ihr der Disziplinarfehler und der Fehlbare bekannt geworden sind.

3.1. Die Regierung stellt sich auf den Standpunkt, sie habe am 29. April 2014 Kenntnis davon erhalten, dass der Beschwerdeführer Informationen aus internen Dokumenten der Regierung an die Medien weitergeleitet habe. Dieser Sachverhalt bilde Gegenstand des am 24. Juni 2014 abgeschlossenen Strafverfahrens. Der Staatskanzlei seien die Strafakten am 15. August 2014 vollständig übergeben worden. Diese Akten hätten den Schluss zugelassen, dass der Beschwerdeführer abgesehen von der Amtsgeheimnisverletzung weitere Amtspflichten im Umgang mit den Akten der Regierung verletzt habe. Die Regierung habe durch die Strafakten davon Kenntnis erlangt, dass der Beschwerdeführer nicht sämtliche Akten an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet, sondern einen Teil der Akten vernichtet habe. Zudem gehe auch aus den Strafakten nicht schlüssig hervor, wie der Beschwerdeführer in den Besitz der vernichteten Akten gelangt sei und auf welche Akten er in welcher Form Zugriff gehabt habe. Der Regierung hätten durch die Einsichtnahme in die Akten der Strafuntersuchung Anhaltspunkte für weitere relevante Amtspflichtverletzungen vorgelegen, also nicht nur mit Blick auf die Verletzung des Amtsgeheimnisses, sondern

© Kanton St.Gallen 2025

auch betreffend den Umgang mit den Akten der Regierung. Für diesen Sachverhalt, der sich erst aus den am 15. August 2014 bei der Staatskanzlei eingegangenen Strafakten ergeben habe, sei der Eröffnungsbeschluss der Regierung vom 26. August 2014 unter Wahrung der Dreimonatsfrist gemäss Art. 8 Abs. 1 DG erfolgt. Demgegenüber war nach Ansicht des Beschwerdeführers die Frist gemäss Art. 8 Abs. 1 DG im Zeitpunkt des Regierungsbeschlusses vom 26. August 2014 bereits abgelaufen.

3.2. Vorliegend stellt sich also die Frage, wie detailliert der Sachverhalt einer Disziplinarbehörde bekannt sein muss, damit die Verwirkungsfrist gemäss Art. 8 Abs. 1 DG zu laufen beginnt. Dabei ist die bisherige Rechtsprechung zu berücksichtigen, nach welcher ein Disziplinarverfahren erst eingeleitet werden darf, wenn genügend objektive Anhaltspunkte vorhanden sind, die eine Verletzung der Dienstpflicht als wahrscheinlich erscheinen lassen (VerwGE B 2013/69 vom 11. März 2014 E. 2.2.2, www.gerichte.sg.ch). Ein blosser Verdacht, Vermutungen und Gerüchte reichen nicht aus. Besteht gegenüber einer Person der dringende Verdacht einer Dienstpflichtverletzung, ist die Disziplinarbehörde allerdings verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Daraus lässt sich ableiten, dass die Frist bei Vorliegen genügend objektiver Anhaltspunkte für Amts- oder Dienstpflichtverletzungen in Bezug auf einen Sachverhalt zu laufen beginnt.

3.3. Was die Fristwahrung anbelangt, geht aus dem Sachverhalt hervor, dass der Staatssekretär am 29. April 2014 Kenntnis davon erlangt hat, dass der Beschwerdeführer an Unterlagen der Regierung gelangt war, um welche Unterlagen es sich dabei im Wesentlichen gehandelt hatte (Protokollauszug zum Geschäft 4.2 und eine E-Mail von Regierungsrat Würth), dass diese Unterlagen oder zumindest Teile davon in die Hände der Medien geraten waren und dass der Beschwerdeführer die Zerstörung der Unterlagen angekündigt hatte und die Unterlagen beziehungsweise einen Teil davon bereits zerstört haben könnte. Dieses Wissen des Staatssekretärs, das zumindest teilweise auch Regierungsrat Kölliker bekannt war, ist der Vorinstanz anzurechnen, denn gemäss Art. 5 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Regierung vom 5. Mai 1997 (sGS 141.2, GeschO) sorgt die Staatskanzlei (zusammen mit den Departementen) dafür, dass Grundsatzfragen wichtiger Geschäfte frühzeitig durch die Regierung entschieden werden und die Behandlung wichtiger Geschäfte an einem Sitzungstermin vor derjenigen Sitzung erfolgt, an der diese Geschäfte spätestens

© Kanton St.Gallen 2025

beraten werden müssen. Und auch aus Art. 2 Abs. 1 GeschO geht hervor, dass der Staatssekretär die Regierung entsprechend zu informieren hat („insbesondere“). Es ist davon auszugehen, dass der Staatssekretär dies auch in einem gewissen Umfang tat, erstattete doch die Vorinstanz noch am gleichen Tag Anzeige wegen des Verdachts auf eine Amtsgeheimnisverletzung. Dass die Vorinstanz bereits damals davon ausging, dass abgesehen vom Beschwerdeführer allenfalls noch andere Personen involviert gewesen sein könnten, geht daraus hervor, dass die Regierung in ihrem Schreiben an die Staatsanwaltschaft schrieb, dass sie sich von der Strafanzeige eine lückenlose Aufklärung der Vorgänge erhoffe, die zur Weiterleitung der vertraulichen Angaben geführt hätten. Der Vorinstanz lagen zu diesem Zeitpunkt ausreichend objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass der Beschwerdeführer eine oder mehrere Amts-/Dienstpflichten verletzt haben dürfte oder könnte. Welche Pflichtverletzungen dies genau sind, ist bei Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung regelmässig nicht abschliessend bekannt, ansonsten es keiner Untersuchung bedürfte. Es ist also unerheblich, ob der Vorinstanz bereits am 29. April 2014 sämtliche Sachverhaltsdetails bekannt waren. Denn bereits zu diesem Zeitpunkt lagen ausreichend objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass der Beschwerdeführer das Amtsgeheimnis verletzt haben dürfte, dass allenfalls Dritte involviert waren und dass er die Zerstörung der Akten angekündigt hatte und damit der Umgang des Beschwerdeführers mit den aufgefundenen Akten der Regierung problembehaftet war. Ob die Regierung bereits damals volle Kenntnis davon hatte, wie der Beschwerdeführer in den Besitz der Akten gelangt war, auf welche Akten er in welcher Form Zugriff gehabt und welche er allenfalls zu welchem Zeitpunkt wirklich zerstört hatte, musste für das Einleiten einer Untersuchung unerheblich sein. Die Darstellung der Vorinstanz, sie habe erst durch die Strafakten erfahren, dass der Beschwerdeführer nicht sämtliche Akten der Staatsanwaltschaft weitergeleitet habe, sondern einen Teil davon vernichtet gehabt habe, ist zwar korrekt. Sie wusste aber bereits seit 29. April 2014, dass der Beschwerdeführer die Zerstörung der Akten angekündigt hatte und dass der Umgang des Beschwerdeführers mit Akten problembehaftet war. Im Übrigen wollte die Regierung ja bereits vor Einsicht in diese Strafakten, am 12. August 2014, eine Disziplinaruntersuchung eröffnen, in deren Rahmen insbesondere die schuldhafte Verletzung der Amts- oder Dienstpflicht von vom Volk gewählten Behördenmitgliedern der Gemeinden (und damit des Beschwerdeführers) untersucht werden sollte (act. 7/1).

© Kanton St.Gallen 2025

Dies deutet ebenfalls darauf hin, dass der Vorinstanz vor Einsicht in die detaillierten Strafakten ausreichend objektive Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass der Beschwerdeführer, dem man bereits am 29. April 2014 den Gang zur Staatsanwaltschaft nahe gelegt hatte, Amts- und Dienstpflichten verletzt haben könnte. Die Frist gemäss Art. 8 Abs. 1 DG wurde somit durch verschiedene am 29. April 2014 bekannt gewordene Fakten ausgelöst. Im August 2014 war sie deshalb abgelaufen.

4. Soweit die Vorwürfe der Vorinstanz gegenüber dem Beschwerdeführer sein Aussageverhalten im Strafverfahren betreffen – er soll den Staatsanwalt in seiner Einvernahme als Angeschuldigter mehrfach belogen haben (vgl. act. 2 E. 6 sowie act. 6/RR01 Ziff. I/3.2 und III/3.1) –, ist festzuhalten, dass seine Rechte und Pflichten als Angeschuldigter abschliessend durch die für ein Strafverfahren massgebenden Rechtsgrundlagen (vor allem Art. 142 ff., insbesondere Art. 157-161 der Schweizerischen Strafprozessordnung, SR 312.0, StPO, und Art. 303 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0, StGB) geregelt werden. Verstösse gegen solche Rechtsgrundlagen wurden keine substantiiert behauptet und sind aufgrund der vorliegenden Akten nicht nachgewiesen. Offen bleiben kann deshalb, ob ein Verstoss eines dem Disziplinarrecht unterstehenden Angeschuldigten gegen strafprozessuale Pflichten ein Disziplinarfehler sein kann. Jedenfalls aber kann ein gegen solche Rechtsgrundlagen nicht verstossendes Aussageverhalten – den Angeschuldigten trifft bei seiner Aussage keine strafbewehrte Wahrheitspflicht, und selbst eine Lüge bleibt grundsätzlich ohne direkte strafprozessuale Sanktion (vgl. D. Häring, in: Basler Kommentar StPO Band I, 2. Aufl. 2014, N 12 und 13 vor Art. 142-146 StPO) – keinen Disziplinarfehler darstellen. Das Disziplinarwesen kann nicht bestimmten Beschuldigten besondere Pflichten im Strafverfahren auferlegen. Ein strafprozessual erlaubtes Verhalten kann nicht als schuldhaftes Verhalten im Sinn von Art. 4 DG disziplinarrechtlich sanktioniert werden.

5. Zusammenfassend ist aus diesen Gründen die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Damit ist das gegen den Beschwerdeführer angehobene Disziplinarverfahren abgeschlossen.

6. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine

© Kanton St.Gallen 2025

Entscheidgebühr von CHF 2‘000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von CHF 1‘500 ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

Der Beschwerdeführer hat kein substantiiertes Begehren um Ersatz von Umtrieben gestellt (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO). Er hat einen erheblichen Aufwand, welcher eine Umtriebsentschädigung rechtfertigen würde, weder geltend gemacht noch ist ein solcher ersichtlich (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP; VerwGE B 2014/80 vom 27. November 2015 E. 5.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Ausseramtliche Kosten sind dementsprechend nicht zu entschädigen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Regierung vom 3. November 2015 aufgehoben.

2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 trägt der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 1‘500 zurückerstattet.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident	Der Gerichtsschreiber
Eugster	Scherrer

© Kanton St.Gallen 2025