



Fall-Nr.: B 2015/313
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.06.2017
Entscheiddatum: 29.06.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.06.2017

Disziplinarrecht, Einstellung des Disziplinarverfahrens, ausseramtliche Kosten, Art. 24 DG in Verbindung mit Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP. Die konkreten Umstände lassen den Verzicht auf den Beizug eines Rechtsanwalts nicht als gerechtfertigt erscheinen, weshalb dem Beschwerdeführer im Disziplinarverfahren ein Anspruch auf Kostenersatz zusteht (E. 2), (Verwaltungsgericht, B 2015/313).

Besetzung

Präsident Eugster; Vizepräsident Zürn, Verwaltungsrichter Bietenharder, Reiter, Zogg;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, Wildeggstrasse 24, 9000 St. Gallen,

gegen

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



Vorinstanz,

und

Primarschulgemeinde X.,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

ausseramtliche Kosten (Einstellung Disziplinarverfahren)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.Y. wurde für die Amtsperiode 2009/2012 in die Geschäftsprüfungskommission (GPK) der Primarschulgemeinde X. (Primarschulgemeinde X.) gewählt (act. 13/6/6/1, www.ch). Veranlasst durch eine Anzeige des Rechtsvertreters der Primarschulgemeinde X. vom 12. Juli 2012 (act. 13/1) eröffnete die Regierung gegen A.Y. am 28. August 2012 ein Disziplinarverfahren wegen Missachtung des Kollegialprinzips und Verletzung der Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses (act. 13/4). Sein Rechtsvertreter teilte am 29. Januar 2013 dem Präsidenten der Disziplinarkommission und am 4. Februar 2013 der Regierung mit, dass er seine Funktion als Mitglied der GPK der Primarschulgemeinde X. per 31. Dezember 2012 aufgegeben habe (act. 13/8/10, act. 13/10). Daraufhin stellte die Regierung das Disziplinarverfahren gegen ihn mit Beschluss vom 19. März 2013 (act. 13/14) ein (Ziff. 1). A.Y. auferlegte sie eine Verfahrensgebühr von CHF 500 (Ziff. 2). Den Antrag der Primarschulgemeinde X. auf Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wies sie ab (Ziff. 3).



B. Eine von A.Y. gegen Ziffer 2 des Beschlusses der Regierung vom 19. März 2013 erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2013/69 vom 11. März 2014 gut, hob Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses auf und wies die Angelegenheit zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs und Neu Beurteilung im Sinn der Erwägungen an die Regierung zurück (act. 13/19, www.gerichte.sg.ch). Mit Beschluss vom 17. November 2015 (expediert am 23. November 2015, act. 2) verzichtete die Regierung in sachgemässer Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Kostenaufgabe im Strafverfahren auf die Erhebung einer Gebühr (Ziff. 1) und wies den Antrag von A.Y. auf Ausrichtung einer ausseramtlichen Entschädigung ab (Ziff. 2).

C. Gegen den Beschluss der Regierung (Vorinstanz) vom 17. November 2015 erhob A.Y. (Beschwerdeführer) am 8. Dezember 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Ihm sei für das vorinstanzliche Verfahren eine angemessene ausseramtliche Entschädigung von CHF 1684.80 inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer zuzusprechen (act. 1). Gleichentags stellte das Untersuchungsamt K. ein Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses ein. Dem Beschwerdeführer sprach es eine ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von CHF 2808 zu (act. 10/1). Am 18. Februar 2016 ergänzte der Beschwerdeführer seine Beschwerde mit einer Begründung (act. 9). Mit Vernehmlassung vom 24. Februar 2016 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 12). Die Primarschulgemeinde X. (Beschwerdebeteiligte) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung (act. 15). Mit Replik vom 25. April 2016 bestätigte der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. 16).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:



1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP, Fassung vom 31. Januar 2017, nGS 2017-032). Es spricht in diesem Fall Recht in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 8. Dezember 2015 (act. 1) wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 18. Februar 2016 (act. 9) formal und inhaltlich den 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. Der Beschwerdeführer macht geltend (act. 9, S. 3 f. Ziff. 3 f., act. 16 Ziff. 2 f.), im hier zu beurteilenden Fall seien bereits die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Parteientschädigung nach Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP gegeben. Nachdem im vorinstanzlichen Verfahren hinsichtlich der amtlichen Kosten die Bestimmungen der Strafprozessordnung sachgemäss zur Anwendung gelangt seien, müsse im Rahmen der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zur Beurteilung der ausseramtlichen Entschädigung überdies Art. 429 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; SR 312.0, StPO) analog angewendet werden. Er habe frühzeitig im Disziplinarverfahren und ausserhalb der Gebührenfrage anwaltlichen Beistand beigezogen. Aufgrund der Relevanz des Disziplinarverfahrens für ein Behördenmitglied und der Schwierigkeiten eines Disziplinarverfahrens sei dies zwingend erforderlich gewesen, zumal die Beschwerdebeteiligte anwaltlich vertreten gewesen sei. Das Gebührenverfahren beinhalte, selbst wenn es losgelöst vom übrigen Disziplinarverfahren beurteilt werde, präjudizielle und damit von einem Laien nicht zu beantwortende Rechtsfragen. Bezeichnenderweise umfasse der vorinstanzliche Entscheid acht Seiten. Sein vollständiges Obsiegen mit voller Kostentragung und -entschädigung durch den Staat habe eine hohe Bedeutung. Ein solches Resultat bestätige insbesondere seine Integrität. Dies gelte grundsätzlich sowie in vermehrter Masse vor dem Hintergrund, dass das Disziplinarverfahren eine hohe Publizität gehabt habe, welche überdies nicht von ihm initiiert worden sei.

Demgegenüber stellte sich die Vorinstanz auf den Standpunkt (E. 5 b des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 8, act. 12), die anwaltliche Vertretung sei in erster Linie bezogen auf das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren betreffend



amtliche Kosten erfolgt. Die im Nachgang zum Verwaltungsgerichtsentscheid vom 11. März 2014 erstellte Stellungnahme zur Gebührenaufgabe könne weder von der Schwierigkeit der Fragestellung noch von der Bedeutung der Streitsache her als derart gewichtig angesehen werden, dass hierzu zwingend der Beizug eines Anwalts erforderlich gewesen sei. Es gehe in der Hauptsache darum, den Beschwerdeführer von einer Ersatzverurteilung bzw. Ersatzdisziplinierung anlässlich der Verfahrenseinstellung zu schützen. Demgemäss werde in sachgemässer Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Kostenaufgabe im Strafverfahren auf eine Gebührenerhebung verzichtet. Daraus dürfe jedoch nicht geschlossen werden, dass alle in der StPO zur Kostenregelung bestehenden Normen sachgemäss im Disziplinarverfahren anzuwenden seien. Bei der Zusprechung der ausseramtlichen Entschädigung gehe es im Gegensatz zur Verlegung der amtlichen Kosten nicht um die Frage der Verursachung und einen damit gegebenenfalls verbindbaren Eindruck einer Ersatzverurteilung, sondern lediglich um die neutrale Frage der Notwendigkeit bzw. Erforderlichkeit.

2.1. Nach Art. 24 des Gesetzes über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder und öffentlichen Angestellten (Disziplinargesetz; sGS 161.3, DG) in Verbindung mit Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP werden im (erstinstanzlichen) Disziplinarverfahren (vgl. hierzu VerwGE B 2010/71; B 2010/73 vom 14. Oktober 2010 E. 3.3 f., www.gerichte.sg.ch) in der Regel keine ausseramtlichen Entschädigungen zugesprochen. Praxisgemäss wird eine ausseramtliche Entschädigung für erstinstanzliche Verfahren unter anderem dann zugesprochen, wenn für die Betroffenen zur Wahrung ihrer Rechte der Beizug eines Anwaltes unbedingt erforderlich war. Dies ist in sachgemässer Analogie zur Praxis der Notwendigkeit einer Vertretung im Rekursverfahren (Art. 98 Abs. 2 VRP, vgl. VerwGE B 2011/88 vom 18. Oktober 2011 E. 2.2.4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und GVP 1993 Nr. 53) bzw. der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung (vgl. Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 118 Abs. 1 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, D. Wuffli, Die unentgeltliche Rechtspflege in der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zürich/St. Gallen 2015, S. 173 ff., S. Meichssner, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege, Basel 2008, S. 118 ff., und V. Rüegg, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Schweizerisches



Zivilprozessordnung, 2. Aufl. 2013, Art. 118 N 10 ff.) zu beantworten. Abzustellen ist insbesondere auf die Schwierigkeit der sich im Verfahren stellenden Fragen, die Rechtskenntnisse der Beteiligten, die Bedeutung der Streitsache für die Betroffenen und auf eine allfällige Rechtsvertretung der Gegenpartei, wobei im erstinstanzlichen Verfahren tendenziell höhere Anforderungen als bei der Vertretung im Rekursverfahren zu stellen sind (vgl. VerwGE B 2015/304 vom 20. Dezember 2016 E. 5, VerwGE B 2015/44 vom 28. Juni 2016 E. 3.2 und VerwGE B 2011/88 vom 18. Oktober 2011 E. 2.2.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, VerwGE B 2002/155 vom 22. Mai 2003 E. 2b und VerwGE B 2001/134 vom 20. November 2001 E. 2g je mit Hinweisen GVP 1987 Nr. 46, Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 844, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 155 ff.).

Art. 429 Abs. 1 lit. a StPO sieht vor, dass die beschuldigte Person Anspruch auf Entschädigung ihrer Aufwendungen für die angemessene Ausübung ihrer Verfahrensrechte hat, wenn das Verfahren gegen sie eingestellt wird. Bei der Beurteilung, ob der Beizug eines Verteidigers angemessen ist, müssen ausser der Schwere des Tatvorwurfs und der tatsächlichen oder rechtlichen Komplexität des Falles die Dauer des Verfahrens und dessen Einfluss auf das persönliche und berufliche Leben des Beschuldigten berücksichtigt werden (vgl. BGE 142 IV 45 E. 2.1 mit Hinweisen, in: Pra 105 [2016] Nr. 76, und Wehrenberg/Frank, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, Art. 429 N 12 ff.).

2.2. Für die Frage, ob eine anwaltliche Vertretung im Disziplinarverfahren notwendig war, ist das Verfahren gesamthaft zu betrachten, d.h. von der Einleitung am 28. August 2012 (act. 13/4) über die Einstellung am 19. März 2013 (act. 13/14) bis zum Kostenspruch vom 17. November 2015 (act. 2). Die im Nachgang zum Verwaltungsgerichtsentscheid B 2013/69 vom 11. März 2014 zu beurteilende Gebührenaufgabe allein kann dafür nicht massgebend sein (vgl. demgegenüber E. 5b des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 8, und Vernehmlassung der Vorinstanz vom 24. Februar 2016). Weiter ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer gegen den angefochtenen Entscheid nicht Rekurs (Art. 46 ff. und Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP) erheben konnte, sondern dagegen einzig die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offenstand. Es rechtfertigt sich daher vorliegend nicht, für die Notwendigkeit einer Vertretung im



Vergleich zu Art. 98 Abs. 2 VRP höhere Anforderungen zu stellen (vgl. GVP 1987 Nr. 46, S. 105 f.).

Dem Beschwerdeführer musste bereits im Zeitpunkt des Beschlusses der Vorinstanz über die Anordnung eines Untersuchungsverfahrens (act. 13/4) am 28. August 2012 (Art. 16 Abs. 1 DG) bewusst gewesen sein, dass er sich für eine Wiederwahl in die GPK (Amtsperiode 2013/2016) im Herbst 2012 nicht mehr zur Verfügung stellen wird. Im Beschluss vom 28. August 2012 findet sich allerdings kein Hinweis darauf, dass das Disziplinarverfahren wegen Verletzung des Kollegialprinzips und des Amtsgeheimnisses eingestellt wird, wenn der Betroffene aus dem Amt oder dem Dienst ausscheidet (vgl. Art. 22 DG). Auch versah die anwaltlich vertretene Beschwerdebeteiligte ihre Anzeige vom 12. Juli 2012 (act. 13/1) nicht mit einem entsprechenden Vorbehalt, obgleich ihr bekannt war, dass das Verfahren im Falle einer Nichtwiederwahl des Beschwerdeführers hinfällig würde (vgl. act. 13/1/9, S. 4 Ziff. 10.2.2). Selbst wenn es dem Beschwerdeführer ohne Beizug eines Anwalts möglich gewesen wäre, die Vorinstanz von sich aus frühzeitig und nicht erst nachträglich mittels der Eingaben seines Anwalts am 29. Januar 2013 resp. 4. Februar 2013 (act. 13/8/10, act. 13/10) auf sein (bevorstehendes) Ausscheiden aus der GPK zu informieren, war es für ihn ohne rechtlichen Beistand nicht vorhersehbar, dass das Verfahren deswegen eingestellt wird, sofern keine wichtigen öffentlichen oder privaten Interessen einer Einstellung entgegengestanden hätten (vgl. Art. 22 DG, siehe auch Art. 320 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.00, StGB, wonach die Verletzung des Amtsgeheimnisses auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses strafbar ist). Schliesslich behauptet die Vorinstanz nicht, dass er selber über genügend juristische Kenntnisse für das Disziplinarverfahren verfügte. Bei dieser Sachlage stellte ihn die am 28. August 2012 angeordnete Disziplinaruntersuchung vor rechtliche Schwierigkeiten. Sodann war für ihn selber nicht absehbar, welche Disziplinar massnahmen (Art. 5 DG, vgl. hierzu auch W. Hinterberger, Disziplinarfehler und Disziplinar massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, St. Gallen 1986, S. 279 ff.) ihm drohten. Damit musste er davon ausgehen, dass gegen ihn sämtliche Massnahmen gemäss Art. 5 Abs. 1 DG vom schriftlichen Verweis bis zur Entlassung aus dem Amt hätten verhängt werden können und diese Massnahmen miteinander hätten verbunden werden können (Art. 5 Abs. 2 DG). Unabhängig davon, ob das Disziplinarverfahren nach seiner Darstellung eine hohe Publizität hatte, war dieses



St.Galler Gerichte

Verfahren für ihn somit in beruflicher und persönlicher Hinsicht von besonderer Tragweite, zumal es die anwaltlich vertretene Beschwerdebeteiligte nicht dabei bewenden liess, am 12. Juli 2012 bei der Regierung um Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen den Beschwerdeführer zu ersuchen (act. 13/1), sondern am selben Tag durch ihren Rechtsvertreter beim Untersuchungsamt K. eine Strafklage gegen ihn wegen Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 StGB) einreichte (vgl. act. 13/1/9 und act. 13/9). Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, dass es sich vorliegend angesichts der Einstellung des Disziplinarverfahrens und der Tatsache, dass der Beschwerdeführer letztlich nurmehr in sehr beschränktem Ausmass finanziell vom Disziplinarverfahren betroffen war, um einen Bagatellfall handelte (vgl. hierzu S. Meichssner, a.a.O., S. 126 f., welcher im Zivilprozess dafür von einem Streitwert von höchstens CHF 2000 ausgeht). Hinzu kommt, dass der Beantwortung der Frage, ob die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Kostenaufgabe im Strafverfahren bei der Gebührenaufgabe im Disziplinarverfahren sachgemäss zur Anwendung gelangt, präjudizielle Bedeutung zukam. Insgesamt lassen die konkreten Umstände den Verzicht auf den Beizug eines Rechtsanwalts nicht als gerechtfertigt erscheinen, selbst wenn der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers erst im Jahr 2013 und damit nach Ende der Amtsdauer des Beschwerdeführers gegenüber der Disziplinarbehörde tätig wurde (vgl. act. 13/8/10, act. 13/10). Dem Beschwerdeführer steht damit im Disziplinarverfahren gestützt auf Art. 24 DG in Verbindung mit Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP ein Anspruch auf Kostenersatz zu. Ob der Beizug eines Rechtsbeistandes im vorliegenden Fall auch mit Blick auf den Grundsatz der Waffengleichheit als Teilgehalt des Gebots eines fairen Verfahrens im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) notwendig war, kann daher offen bleiben (vgl. hierzu D. Wuffli, a.a.O., S. 176 f.). Lediglich der Vollständigkeit bleibt diesbezüglich festzuhalten, dass sich im von der Verwaltung eingeleiteten Disziplinarverfahren nicht zwei Private mit entgegengesetzten Interessen gegenüberstehen (vgl. hierzu R. Hirt, a.a.O., S. 157 ff.). Auch ist bei diesem Ergebnis nicht darüber zu befinden, ob Art. 429 Abs. 1 lit. a StPO im Rahmen der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung hätte sachgemäss zur Anwendung kommen müssen. Die Beschwerde ist gutzuheissen und Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids aufzuheben. Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Entschädigung für das Disziplinarverfahren von CHF 1500 zuzüglich vier



St.Galler Gerichte

Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer erscheint angemessen und wird von der Vorinstanz auch nicht beanstandet (Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. a, Art. 28^{bis} Abs. 1 sowie Art. 29 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer für das Disziplinarverfahren ausseramtlich mit CHF 1500 zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer zu entschädigen.

3. (...).

(...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids aufgehoben.
- 2.** Der Staat entschädigt den Beschwerdeführer für das Disziplinarverfahren mit CHF 1500 zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer.
- 3.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1500 gehen zu Lasten des Staates; auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss in gleicher Höhe zurückerstattet.
- 4.** Der Staat entschädigt den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 1500 zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger