

Interpellation Suter-Rapperswil-Jona / Louis-Nessler / Stöckli-Rapperswil-Jona / Simmler-St.Gallen / Gschwend-Altstätten vom 1. Dezember 2021

Fehlt dem Kanton St.Gallen ein rechtlich einwandfreies Amtsenthebungsverfahren?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. März 2022

Yvonne Suter-Rapperswil-Jona, Ivan Louis-Nessler, Martin Stöckli-Rapperswil-Jona, Monika Simmler-St.Gallen und Meinrad Gschwend-Altstätten erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 1. Dezember 2021 nach der Ausgestaltung eines Amtsenthebungsverfahrens im Kanton St.Gallen.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

- 1./2. Mit Blick auf eine allfällige Amtsenthebung von gewählten Mitgliedern einer Behörde oder eines Gerichtes bestehen im Kanton St.Gallen unterschiedliche rechtliche Grundlagen für den Fall schwerwiegender disziplinarischer Fehler einerseits und für den Fall des dauerhaften Verlusts der Fähigkeit, das Amt auszuüben, anderseits.

Amtsenthebung aus disziplinarischen Gründen: Die Voraussetzungen und das Verfahren einer Amtsenthebung aus disziplinarischen Gründen sind im Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten (Disziplinargesetz [sGS 161.3; abgekürzt DG]) geregelt.

Der Adressatenkreis des DG ist weit gefasst und regelt u.a. die disziplinarische Verantwortlichkeit der Magistratspersonen¹, der vom Volk, Kantonsrat, Kantonsgericht oder von einem Kreisgericht gewählten Mitglieder der Gerichte und anderer Justizbehörden und von weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons, soweit die besondere Gesetzgebung für diese anstelle der personalrechtlichen Massnahmen nach dem Personalgesetz (sGS 143.1) die disziplinarische Verantwortlichkeit vorsieht (vgl. Art. 1 DG). Auf die Mitglieder des Kantonsrates findet das Disziplinargesetz keine Anwendung (Art. 2 DG).

Das DG verfügt über einen breit abgestuften Massnahmenkatalog («Disziplinarmassnahmen», vgl. Art. 5 DG), der es den zuständigen Instanzen erlaubt, je nach Art und Schwere von disziplinarisch relevanten Vorgängen mit adäquaten Massnahmen auf solche – seltenen – Vorkommnisse zu reagieren. Als schärfste Disziplinarmassnahme ist die Entlassung aus dem Amt oder dem Dienst vorgesehen (Art. 5 Abs. 1 Bst. i DG). Für den Erlass von Disziplinarmassnahmen ist die Disziplinarbehörde zuständig.

Wer als Disziplinarbehörde fungiert, hängt von der Funktion der fehlbaren Person ab (vgl. Art. 12 Abs. 2 DG).

¹ Magistratspersonen sind gemäss Art. 89 des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) Regierungsrätinnen und Regierungsräte, Staatssekretärin oder Staatssekretär, Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sowie hauptamtliche Mitglieder des Verwaltungsgesichtes.

Disziplinarbehörde	Fehlbare Person(en)
Kantonsrat	– Mitglieder – der Regierung – des Kantonsgerichtes – des Verwaltungsgerichtes – des Versicherungsgerichtes – der Anklagekammer – Staatssekretärin bzw. Staatssekretär
Regierung	– vom Volk oder Kantonsrat gewählte Behördemitglieder des Kantons und der Gemeinden – Mitglieder der obersten Leitungsorgane von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften (vorbehältlich besonderer gesetzlicher Bestimmungen und zwischenstaatlicher Vereinbarungen)
Kantonsgericht	vom Volk, Kantonsrat, Kantonsgericht oder von einem Kreisgericht gewählte Mitglieder der Gerichte und anderer Justizbehörden
Verwaltungsgericht	Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission
Anklagekammer	– Erste Staatsanwältin bzw. Erster Staatsanwalt – Leitende Staatsanwältinnen und Leitende Staatsanwälte – Leitende Jugendanwältin bzw. Leitender Jugendanwalt
Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber nach Art. 9 PersG	Übrige Personen

Als Disziplinarfehler gelten gemäss Art. 4 Bst. a DG eine schuldhafte Verletzung der Amts- oder Dienstpflicht oder ein schuldhaftes Verhalten ausser Amt oder Dienst, das mit dem Amt oder dem Dienst offensichtlich nicht vereinbar ist (Bst. b). Der Terminus «schuldhaft» umfasst sowohl fahrlässiges wie vorsätzliches Verhalten, soll aber nicht allein unter strafrechtlichen Gesichtspunkten interpretiert werden. Im Hinblick auf die zahllosen möglichen Arten von Disziplinarfehlern hat der Gesetzgeber auf die Umschreibung oder gar Nennung der Disziplinarfehler verzichtet.²

Der Fall der in der Interpellation genannten rechtskräftigen Verurteilung wegen eines Verbrechens ist ebenfalls durch Art. 4 DG erfasst. Es ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass auch ein Verbrechen, das ausserhalb des Amtes bzw. Dienstes begangen wurde, nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Mass geeignet ist, Achtung und Vertrauen in das Amt zu beeinträchtigen, und damit als Disziplinarfehler zu gelten hat.³

Schliesslich gilt es zu erwähnen, dass die Einführung einer «Amtsenthebung» für Kreisrichterinnen und Kreisrichter vor rund 15 Jahren im Rahmen des IV. Nachtrags zum Gerichtsgesetz (22.06.14) vom Kantonsrat abgelehnt wurde. Der Kantonsrat war damals der Regierung gefolgt, die sich gegen das vorgeschlagene Amtsenthebungsverfahren in der Kompetenz der Kantonsgerichtspräsidentin bzw. des Kantonsgerichtspräsidenten aussprach – im Wesentlichen mit der Begründung, dass bei einem Fehlverhalten bereits das DG Anwendung finde.⁴

² Botschaft zum DG vom 29. August 1972, ABI 1972, 1398.

³ Botschaft zum DG vom 29. August 1972, ABI 1972, 1398.

⁴ Vgl. Anträge der vorberatenden Kommission vom 29. August 2007 sowie die Anträge der Regierung vom 4. September 2007 zu Art. 28^{bis} GerG. Der Kantonsrat ist in der Sondersession 2007 dem Antrag der Regierung gefolgt (vgl. Ergebnis erste Lesung vom 25. September 2007).

Amtsenthaltung aufgrund des dauerhaften Verlusts der Fähigkeit, das Amt auszuüben: Hinsichtlich der Frage der Amtsenthebung aufgrund des dauerhaften Verlusts der Fähigkeit, das Amt auszuüben, sind im Kanton St.Gallen die verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen zum (passiven) Wahlrecht massgeblich.

Nach Art. 33 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) ist wählbar in Behörden, wer stimmfähig ist. Die gewählte Person kann nach Art. 35 Abs. 1 KV ihr Amt nur ausüben, wenn sie die Voraussetzungen der Stimmberechtigung erfüllt. Die Stimmberechtigung ist wiederum nur gegeben, wenn Stimmfähigkeit nach Art. 31 KV vorliegt. Die Botschaft zur KV hält diesbezüglich auch fest, dass «der Ausübung des Amtes der Fall einer Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entgegen stünde»⁵.

Als nicht stimmfähige Entmündigte nach Art. 31 Bst. b KV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine mit der Vorsorge beauftragte Person vertreten werden (Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen [sGS 125.3]). Die Urteilsfähigkeit bestimmt sich nach zivilrechtlichen Kriterien. Nach Art. 16 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) ist urteilsfähig jede Person, der nicht wegen ihres Kindesalters, infolge geistiger Behinderung, psychischer Störung, Rausch oder ähnlicher Zustände die Fähigkeit mangelt, vernunftgemäss zu handeln. Der Eintritt dauernder Urteilsunfähigkeit und als Folge davon entweder die umfassende Beistandschaft oder die Vertretung aufgrund Vorsorgeauftrags ziehen automatisch den Verlust des Stimmrechts nach sich.⁶ In beiden Fällen liegt eine behördliche Feststellung der Urteilsunfähigkeit der betroffenen Person vor.⁷ Die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist nach Art. 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5) verpflichtet, dies der Staatskanzlei als für die Vorbereitung und Durchführung von eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen zuständige Stelle (bzw. der zuständigen Stelle der Gemeinde) entsprechend mitzuteilen. Die Mitteilung der KESB an die Staatskanzlei (bzw. an die zuständige Stelle der Gemeinde) zeitigt die gleichen rechtlichen Folgen wie eine Rücktrittserklärung. Es kommen die Bestimmungen über die Ersatzwahl zur Anwendung (vgl. Art. 113 ff. WAG).

Bei nicht vom Volk gewählten Mitgliedern von Behörden oder Gerichten wie z.B. Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern führt die Verfügung einer umfassenden Beistandschaft bzw. die Vertretung aufgrund eines Vorsorgeauftrags nicht zu einer automatischen Amtsenthebung. Es ist jedoch zu bedenken, dass – anders, als in der Interpellation suggeriert – personalrechtlich kein Anreiz besteht, über die Dauer der ordentlichen Lohnfortzahlung hinaus im Amt zu bleiben. Es gilt für sämtliche Mitglieder von Behörden und Gerichten – auch für solche auf Gemeindeebene, sofern keine spezifische Regelung besteht⁸ – bei Krankheit dieselbe Lohnfortzahlungsregelung. Die Lohnfortzahlungspflicht dauert nach Art. 47 PersG bei Krankheit 24 Monate, wobei sie während der ersten zwölf Monate 100 Prozent und anschliessend 80 Prozent beträgt (Abs. 2). Darüber hinaus besteht kein Anspruch auf Lohnfortzahlung.

3. Insgesamt sind nach Auffassung der Regierung die gesetzlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen hinsichtlich der Amtsenthebung aus disziplinarischen Gründen sowie für den Fall des dauerhaften Verlusts der Fähigkeit, das Amt auszuüben, ausreichend. Diese gesetzlichen Grundlagen decken die wesentlichen Konstellationen ab. Daher erübrigt sich ein Vergleich mit den Regelungen in anderen Kantonen.

⁵ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (ABI 2000, 275).

⁶ Vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1).

⁷ P. Fassbind, in: J. Kren Kostkiewicz et al. (Hrsg.), ZGB Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2016, Art. 449c ZGB Rz. 2.

⁸ Vgl. Art. 95 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2).

Die sehr seltenen und stets individuellen Fälle einer dauerhaften Arbeits- bzw. Amtsunfähigkeit ausserhalb der bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind einer umfassenden rechtlichen Regelung kaum zugänglich. In solchen Situationen gilt es, von Seiten des Kantons mit der betroffenen Person oder deren Angehörigen im Einzelfall eine geeignete respektvolle Lösung zu finden.