

Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär

Bericht der Rechtspflegekommission vom 4. November 2015

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht über die am 15. September 2014 vom Kantonsrat eingeleitete Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär.

1 Ausgangslage

1.1 Sachverhalt

An ihrer Landsitzung in Nesslau vom 15. April 2014 beriet die Regierung unter anderem das Geschäft «Neubau der Kantonsschule Wattwil: weiteres Vorgehen sowie Auswirkungen auf die Erneuerungen der Berufs- und Weiterbildungszentren Toggenburg und Rapperswil-Jona; 2. Lesung» (Traktandum 4.2).

Am 27. April 2014 erschien in der Zeitung «Ostschweiz am Sonntag» ein Bericht über einen möglichen neuen Standort der Kantonsschule Wattwil mit dem Titel «Regierung ist im Kantistreit uneins». Für diesen Bericht verfügte die Journalistin der Zeitung «Tagblatt» offenbar über:

- eine Kopie der E-Mail des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes, Regierungsrat Benedikt Würth, datiert vom 14. April 2014, adressiert an die übrigen Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär (im Folgenden: E-Mail Würth);
- die Seiten 1 und 19-20 des Entwurfs des Protokollauszuges zum Geschäft 4.2 des Bildungsdepartementes, mit Zustelldatum 10. April 2014 den Mitgliedern der Regierung verteilt (im Folgenden: Protokollauszug).

Mit E-Mail vom 29. April 2014, kurz nach 8 Uhr, informierte der Gemeindepräsident von Nesslau den Staatssekretär darüber, dass an der Landsitzung der Regierung vom 15. April 2014 in Nesslau die beiden Dokumente – E-Mail Würth und Protokollauszug – im Sitzungszimmer zurückgeblieben seien; er werde die Dokumente nun vernichten. Der Staatssekretär versuchte nach Erhalt der E-Mail sofort, mit dem Gemeindepräsidenten von Nesslau in Kontakt zu treten. Weil dieser telefonisch nicht erreichbar war, wies ihn der Staatssekretär per E-Mail an, die Dokumente nicht zu vernichten. Am Nachmittag des 29. April 2014 nahm der Gemeindepräsident von Nesslau im Regierungsgebäude in St.Gallen an einer Sitzung teil, wodurch sich für den damaligen Regierungspräsidenten Stefan Kölliker die Gelegenheit ergab, ihn auf die Dokumente anzusprechen. Noch am gleichen Nachmittag wiederholte der Gemeindepräsident von Nesslau in Gegenwart von Regierungspräsident und Staatssekretär seine Aussage, er habe die bewussten Dokumente gefunden, gelesen und später Informationen daraus an die Medien weitergegeben. Der Staatssekretär und der Regierungspräsident forderten ihn auf, die Dokumente nicht zu vernichten und sich bei der Staatsanwaltschaft zu melden.

In den folgenden drei Monaten wurden wiederholt mögliche alternative Standorte für die Kantonsschule Wattwil in den Medien thematisiert. Am 20. Juli 2014 berichtete die Zeitung «Ostschweiz am Sonntag» über einen rechtskräftig gewordenen Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Uznach wegen Amtsgeheimnisverletzung und gab ihre Quelle – nur indirekt – bekannt: Es handle sich um

den Gemeindepräsidenten einer Ortschaft im Toggenburg. In einem Interview in der «Ostschweiz am Sonntag» vom 3. August 2014 erläuterte der Gemeindepräsident von Nesslau die Hintergründe des Strafverfahrens und seine Motivation.

Die Regierung befasste sich am 12. August 2014, an ihrer ersten Sitzung nach der Sommerpause, mit dem Fall. Sie informierte in einer Medienmitteilung vom gleichen Tag darüber, dass sie den Sachverhalt lückenlos aufklären lassen wolle, wie vertrauliche Dokumente über einen möglichen neuen Standort der Kantonsschule Wattwil vor, während oder nach der Landsitzung der Regierung vom Dienstag, 15. April 2014, in Nesslau in falsche Hände geraten konnten. Zudem sei sie bereit, selbst Teil der Untersuchung zu werden.

1.2 Verfahren bzw. Untersuchungen der Regierung

Mitte September 2014 waren folgende von der Regierung eingeleitete Verfahren hängig.

1.2.1 Strafverfahren

Am 29. April 2014 beschloss die Regierung, wegen Verdachts auf Amtsgeheimnisverletzung eine Strafanzeige gegen Unbekannt einzureichen. Am 2. Mai 2014 befragte die Staatsanwaltschaft Uznach den Gemeindepräsidenten von Nesslau als Auskunftspersonen. Am 28. Mai 2014 ermächtigte die Anklagekammer die Staatsanwaltschaft zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau. Am 23. Juli 2014 befragte die Staatsanwaltschaft Uznach ihn als beschuldigte Person.

1.2.2 Administrativuntersuchung

Am 12. August 2014 leitete die Regierung eine Administrativuntersuchung nach Art. 73 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 Bst. e des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) gegen Mitarbeitende der Staatsverwaltung ein, um allfällige Verletzungen von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis aufzuklären. Die Regierung erklärte sich in einer Medienmitteilung vom gleichen Tag ausdrücklich bereit, selbst Teil der Untersuchung zu werden. Mit der Durchführung der Administrativuntersuchung beauftragte sie Rechtsanwalt Benno Lindegger.

1.2.3 Disziplinaruntersuchung

Am 12. August 2014 beschloss die Regierung zudem die Anordnung einer Disziplinaruntersuchung durch die ordentliche Disziplinarkommission der Staatsverwaltung unter dem Vorsitz von Rechtsanwalt Adrian Rüesch (vgl. Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten [sGS 161.3; abgekürzt DG]). Am 26. August 2014 eröffnete die Regierung eine Disziplinaruntersuchung gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau wegen Verletzung von Amts- und Dienstpflichten als Gemeindepräsident.

2 Administrativuntersuchung des Kantonsrates

2.1 Beauftragung

Für die Einleitung einer Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär ist nach Art. 74 Abs. 1 Bst. a PersG der Kantonsrat zuständig. Weil die Regierung in ihrer Medienmitteilung die Bereitschaft und den Willen kommuniziert hatte, den Sachverhalt lückenlos aufklären zu lassen und selbst Teil der Untersuchung zu werden, beschloss die Rechtspflegekommission an ihrer Sitzung vom 4. September 2014 den folgenden Antrag zuhanden des Kantonsrates (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. d des Geschäftsreglementes des Kantonsrates [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR]).

Der Kantonsrat stimmte diesem Antrag am 15. September 2014 zu (ABI 2014, 2442):

1. Es wird eine Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär eingeleitet.
2. Gegenstand der Untersuchung sind mögliche Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Weitergabe von allenfalls dem Amtsgeheimnis unterliegenden Informationen über einen möglichen neuen Standort der Kantonsschule Wattwil vor, während oder nach der Land-sitzung der Regierung vom Dienstag, 15. April 2014, in Nesslau.
3. Mit der Durchführung der Administrativuntersuchung wird eine unabhängige und ausser-kantonale Person beauftragt, die von der Rechtspflegekommission bestimmt wird.
4. Das Verfahren richtet sich nach den allgemeinen verfassungsmässigen Verfahrensgrundsätzen. Die oder der Beauftragte hat insbesondere das Recht, in die Unterlagen der bereits in der gleichen Sache laufenden und abgeschlossenen Administrativ-, Disziplinar- und Strafverfahren Einsicht zu nehmen und alle ihm oder ihr gut scheinenden Massnahmen zur Sachverhaltsaufklärung zu treffen.
5. Die oder der Beauftragte erstattet der Rechtspflegekommission zuhanden des Kantonsrates möglichst bald Bericht und macht Vorschläge zur Erledigung. Soweit die Untersuchung disziplinar- oder strafrechtliche relevante Tatsachen zu Tage fördert, berichtet sie oder er der Rechtspflegekommission umgehend.

Die Rechtspflegekommission beauftragte Ende September 2014 Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M. Advokat, Konsulent im Fachbereich Staats- und Verwaltungsrecht in der Kanzlei Wenger Plattner, Basel, und Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich (im Folgenden: Beauftragter) mit der Durchführung der Administrativuntersuchung. Seine Aufgabe war es, den Sachverhalt aufzuklären und der Rechtspflegekommission zuhanden des Kantonsrates über allfällige Pflichtverletzungen der Mitglieder der Regierung und des Staatssekretärs Bericht zu erstatten.

2.2 Vorgehen

Unmittelbar anwendbares Verfahrensrecht für die Administrativuntersuchung existiert auf gesetzlicher Stufe nicht. Daher wurden folgende verfahrensrechtliche Bestimmungen analog angewendet:

- Nach Art. 23 GeschKR kann die Rechtspflegekommission im Rahmen ihres Auftrages die das Geschäft betreffenden Unterlagen einsehen, Mitarbeitende des Kantons und seiner Anstalten über Sachverhalte befragen, Besichtigungen durchführen, sachverständige Dritte befragen und Gutachten einholen sowie Interessenvertreter anhören. Die Einvernahme von Auskunftspersonen ist ausdrücklich nur für Strafverfahren, Disziplinarverfahren oder Verantwortlichkeitsklagen vorgesehen.
- Nach Art. 12 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (sGS 951.1; abgekürzt VRP) ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise.
- Von den im Auftrag des Kantonsrates erwähnten verfassungsrechtlichen Grundsätzen waren insbesondere der Grundsatz des rechtlichen Gehörs und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Den befragten Personen wurde in Aussicht gestellt, dass sie sich zu allfälligen kritischen Äusserungen im Bericht vorgängig äussern können. Überdies wurden nach Möglichkeit jene Untersuchungshandlungen vorgenommen, die gegenüber den Betroffenen die geringste Eingriffsintensität aufwies. Schliesslich waren auch das Interesse des Kantonsrates an der Aufklärung des Vorfalles und das Interesse der Regierung an der Vertraulichkeit ihrer Entscheidungsprozesse gegeneinander abzuwägen.

Nach Art. 23 Abs. 1 Bst. a GeschKR nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick in Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen (Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 [SR 311.0; abgekürzt StGB]). Der Rechtspflegekommission legte für Administrativuntersuchung als Abordnung ihre Subkommission Richterwahlen (im Folgenden: Abordnung) fest. Diese setzt sich aus je einem Mitglied der Fraktionen des Kantonsrates zusammen; den Vorsitz hat der Kommissionspräsident. Die Abordnung verfügte – mit Ausnahme der Aufzeichnungen des Dienstes für Informatikplanung – über die gleichen Unterlagen wie der Beauftragte. Sie traf sich zu insgesamt fünf Sitzungen; an einem weiteren Termin nahmen ihre Mitglieder Einsicht in Verfahrensakten.

Der Beauftragte berücksichtigte für seine Untersuchung sämtliche Unterlagen aus der Strafuntersuchung gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau wegen Amtsgeheimnisverletzung sowie aus der von der Regierung angeordneten Administrativuntersuchung gegen Mitarbeitende der Staatsverwaltung und der ebenfalls von der Regierung angeordneten Disziplinaruntersuchung gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau. Er befragte zudem drei Mitglieder der Regierung – Stefan Kölliker, Willi Haag und Benedikt Würth –, den Staatssekretär Canisius Braun sowie den Gemeindepräsidenten von Nesslau und dessen Rechtsvertreter Ende Oktober 2014. Zur Vorbereitung dieser Befragungen hatte der Beauftragte einen Augenschein in dem von der Regierung benutzten Sitzungszimmer in Nesslau durchgeführt. Schliesslich hatte er mehrmals telefonischen Kontakt mit Staatsanwalt Thomas Weltert, Rechtsanwalt Benno Lindegger und Rechtsanwalt Adrian Rüesch.

Am 3. Oktober 2014 wies der Beauftragte den Leiter des Dienstes für Informatikplanung, Robert Schneider, vorsorglich an, die Löschung der so genannten Bewegungs- oder Logdaten des E-Mail-Verkehrs der kantonalen Verwaltung bis auf weiteres zu verhindern. Diese Daten enthalten Zeitpunkt, Absender, Empfänger und Betreff des E-Mail-Verkehrs, nicht aber den Inhalt der entsprechenden E-Mails, und werden routinemässig nach sechs Monate gelöscht. Gemeinsam mit Rechtsanwalt Benno Lindegger liess er am 3. November 2014 – wiederum über den Leiter des Dienstes für Informatikplanung – die Bewegungsdaten des E-Mail-Verkehrs der kantonalen Verwaltung untersuchen. Dabei ging es darum festzustellen, ob zwischen dem 14. April 2014 und dem 27. April 2014 E-Mails insbesondere mit dem Betreff «Kanti» und/oder an den Gemeindepräsidenten von Nesslau, die Journalistin oder die Redaktion der Zeitung «Tagblatt» verschickt worden waren.

Gestützt auf diese Unterlagen bzw. Abklärungen verfasste der Beauftragte seinen Bericht, den er der Rechtspflegekommission mit Schreiben vom 13. August 2015 zustellte. Der vorliegende Bericht der Rechtspflegekommission stützt sich im Wesentlichen auf diesen Bericht des Beauftragten. Die Abordnung stellte den Ende Oktober 2014 befragten Personen den Bericht des Beauftragten zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zu.

Der Beauftragte wendete für die Untersuchung im Auftrag des Kantonsrates rund 50 Arbeitsstunden auf, die mit Fr. 300.– je Stunde entschädigt wurden. Die Abordnung traf sich neben der ordentlichen Tätigkeit in der Rechtspflegekommission zu fünf Sitzungen; an einem weiteren Termin nahmen ihre Mitglieder Einsicht in Verfahrensakten. Zudem wendeten ihre Mitglieder zusätzlich insgesamt 8 bis 10 Stunden für das Aktenstudium auf. Der Kommissionspräsident wendete weitere Stunden für die Suche des Beauftragten und die Verfahrenskoordination auf.

Um nicht phasenweise und bruchstückhaft zu informieren und damit weiteren Spekulationen Vorschub zu leisten, war es notwendig, dass der Beauftragte für seine Untersuchung nicht nur die Unterlagen, sondern auch die Untersuchungsergebnisse der drei anderen Verfahren berücksichtigen konnte. Aus dem gleichen Grund sollten Kantonsrat und Öffentlichkeit erst nach Abschluss sämtlicher Verfahren über die Ergebnisse orientiert werden. Da das Strafverfahren der Staatsan-

waltschaft Uznach, die Administrativuntersuchung der Regierung und die Untersuchung der Disziplinarkommission abgeschlossen sind, schliesst die Rechtspflegekommission ihre Administrativuntersuchung ab. Dies obwohl der Beschluss der Regierung zur Disziplinaruntersuchung noch nicht rechtskräftig ist.

3 Ergebnisse

3.1 Verfahren bzw. Untersuchungen der Regierung

3.1.1 Strafverfahren

Mit Strafbefehl vom 24. Juni 2014 verurteilte die Staatsanwaltschaft Uznach den Gemeindepräsidenten von Nesslau wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) zu einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu Fr. 160.– und einer Busse von Fr. 1000.–. Der Strafbefehl erwuchs in Rechtskraft. Für die Staatsanwaltschaft war der Fall aufgrund der Aussagen des Gemeindepräsidenten von Nesslau und seinem vollständigen Schuldeingeständnis abgeschlossen. Sie nahm in der Folge keine weiteren Untersuchungshandlungen vor.

3.1.2 Administrativuntersuchung

Der von der Regierung beauftragte Rechtsanwalt Benno Lindegger lieferte am 15. September 2014 einen Zwischenbericht (im Folgenden: Zwischenbericht Lindegger) und am 21. Januar 2015 den Schlussbericht (im Folgenden: Schlussbericht Lindegger) ab.

Der Zwischenbericht Lindegger kam im Wesentlichen zum Schluss, dass:

- die Informationen aus den zwei in der Regierungssitzung liegengelassenen Dokumenten über den Gemeindepräsidenten von Nesslau und die Journalistin der Zeitung «Tagblatt» an die Öffentlichkeit gelangt waren;
- zur Besitznahme der beiden Dokumente durch den Gemeindepräsidenten von Nesslau einzig dessen Aussagen bzw. Erklärungen, aber keine zweckdienlichen Aussagen anderer Personen vorliegen;
- der Gemeindepräsident von Nesslau den Protokollauszug physisch, also als Ausdruck oder Kopie vorgefunden oder erhalten hatte. Die E-Mail Würth hatte er nach seinen eigenen Angaben schon vor dem 29. April 2014 vernichtet;
- die Abklärungen zum möglichen Liegenlassen der beiden Dokumente im Sitzungszimmer einen beschränkten Personenkreis betreffen, aber offen bleibt, welcher der Sitzungsteilnehmer diese bewusst oder unbewusst auf der Truhe abgelegt hatte;
- dass der ursprüngliche rechtmässige Besitzer der E-Mail Würth aufgrund der ungewöhnlichen Formatierung bzw. Darstellung diesen Ausdruck ohne weiteres als sein Dokument identifizieren können sollte.

Gestützt auf die vom Dienst für Informatikplanung im Auftrag der beiden Beauftragten untersuchten Bewegungsdaten des E-Mail-Verkehrs der Verwaltung sowie den Befragungen von drei Regierungsräten, dem Staatssekretär und dem Protokollführer der Regierungssitzung, relativierte Rechtsanwalt Benno Lindegger in seinem Schlussbericht das Zwischenfazit zum Sachverhalt, wie der Gemeindepräsident von Nesslau die beiden Dokumente in Besitz genommen haben will, erheblich. Der Schlussbericht Lindegger geht davon aus, dass:

- die angeblich vom Gemeindepräsidenten von Nesslau aufgefundenen Dokumente nicht von einem Sitzungsteilnehmer stammen können;
- der Gemeindepräsident von Nesslau die Dokumente physisch, also als Ausdruck oder Kopie und nicht per E-Mail erhalten hatte;
- durch die ungewöhnlichen Formatierung bzw. Darstellung der E-Mail-Würth bewusst die Angaben zu Absender und Empfänger bzw. zur Person, welche die E-Mail Würth ausgedruckt hatte, verheimlicht werden sollten.

Die Widersprüche und Unstimmigkeiten im Aussageverhalten des Gemeindepräsidenten von Nesslau könnten nicht einfach mit dem Hinweis auf die verständliche Nervosität anlässlich der verschiedenen Befragungen begründet werden. Vielmehr dränge sich die Frage auf, ob der Gemeindepräsident von Nesslau zur behaupteten zufälligen Besitznahme der beiden Dokumente jemals die Wahrheit gesagt habe. Es bestehe eine nahe Möglichkeit, dass der Gemeindepräsident von Nesslau mit seinem Vorgehen eine Drittperson, die ihm die Dokumente übergeben oder zugestellt hatte, schützen wolle.

Insgesamt gelangte die Administrativuntersuchung der Regierung gegen Mitarbeitende der Staatsverwaltung zu keiner schlüssigen Klärung des Sachverhalts. Der Schlussbericht enthielt keinen Antrag und liess offen, ob weitere Untersuchungshandlungen getätigt werden sollten. Die Regierung beschloss am 3. November 2015, die am 12. August 2014 eröffnete Administrativuntersuchung gegen Mitarbeitende der Staatsverwaltung einzustellen (RRB 2015/689). Damit ist dieses Verfahren abgeschlossen.

3.1.3 Disziplinaruntersuchung

Die Regierung sistierte die von ihr eröffnete Disziplinaruntersuchung gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau zunächst und ordnete am 10. Februar 2015 die Aufnahme bzw. Durchführung der Disziplinaruntersuchung an. Die Disziplinarcommission der Staatsverwaltung hatte – neben anderen Eintretensvoraussetzungen – zuerst zu prüfen, für welche Sachverhalte das Disziplinarverfahren in zeitlicher Hinsicht überhaupt (noch) möglich war. Nach Art. 8 DG kann ein Disziplinarfehler nur verfolgt werden, wenn die Disziplinarbehörde die Untersuchung innert drei Monaten anordnet, nachdem ihr der Disziplinarfehler und die fehlbare Person bekanntgeworden sind. Die Disziplinarcommission kam zum Schluss, dass für die Tatsache, dass der Gemeindepräsident von Nesslau:

- in den Besitz von Dokumente aus der Landsitzung der Regierung gelangt war, die vertrauliche Informationen enthielten, dass er diese Akten an sich genommen und gelesen hatte und dass er später vertrauliche Informationen aus diesen Akten der Journalistin der Zeitung «Tagblatt» offenbart hatte, am 29. Juli 2014 die Verwirkung nach Art. 8 DG eingetreten sei und diese Tatsache damit nicht mehr zu einer Disziplinar massnahme führen könne;
- geltend gemacht hatte, er habe die E-Mail Würth, die er nach der Landsitzung zufälligerweise gefunden haben will, schon vor seiner Einvernahme durch Staatsanwalt Thomas Weltert durch den Shredder gelassen, und dass der Gemeindepräsident von Nesslau den Staatsanwalt trotz dessen zweimaliger Nachfrage anlässlich seiner zweiten Einvernahme mehrfach belogen hatte – einerseits dahingehend, dass er angeblich der Journalistin nur telefonisch Auskunft gegeben habe, während er sie in Wirklichkeit in der Redaktion der Zeitung «Tagblatt» in St.Gallen persönlich getroffen hatte, andererseits dahingehend, dass er weder von den aufgefundenen Akten noch von Teilen davon Kopien gemacht habe, während er in Wirklichkeit der Journalistin gestattet hatte, die E-Mail Würth und Teile des Protokollauszuges zu kopieren – der Eröffnungsbeschluss der Regierung vom 26. August 2014 rechtzeitig erfolgt sei und bezüglich dieser Tatsache auf das Disziplinarverfahren einzutreten sei.

In der Sache kam die Disziplinarcommission zum Schluss, dass der Gemeindepräsident von Nesslau durch die Vernichtung der auf welchem Weg auch immer in seinen Besitz gelangten vertraulichen Dokumente, deren Überlassung an die Journalistin der Zeitung «Tagblatt» zum Kopieren sowie durch seine Falschaussagen gegenüber Staatsanwalt Thomas Weltert seine Amts- und Dienstpflichten objektiv und subjektiv schuldhaft verletzt hatte. Das Verschulden wiege für den noch nicht verwirkten Sachverhalt zwar nicht leicht, aber auch nicht besonders schwer. Die Disziplinarcommission beantragte der Regierung, Disziplinar massnahmen gegenüber dem Gemeindepräsidenten von Nesslau zu erlassen und ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Der Bericht der Disziplinarkommission zeigt Unklarheiten, Widersprüche und Auffälligkeiten im Aussageverhalten des Gemeindepräsidenten von Nesslau zur Besitznahme der beiden Dokumente auf, lässt aufgrund des Eintritts der Verwirkung für diesen Sachverhalt aber offen, ob diese in einem weiteren Verfahren zu überprüfen seien. Die Regierung verfügte am 3. November 2015 Disziplinarmaßnahmen gegenüber dem Gemeindepräsidenten von Nesslau und beschloss, ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen (RRB 2015/688). Dieser Entscheid ist noch nicht in Rechtskraft erwachsen.

3.2 Administrativuntersuchung des Kantonsrates

Gestützt auf die eigenen Abklärungen des Beauftragten und die Einsicht in die Akten des Strafverfahrens sowie der Administrativuntersuchung und der Disziplinaruntersuchung der Regierung ergeben sich aus der Administrativuntersuchung des Kantonsrates im Sinn der ursprünglichen Fragestellung (Ziff. 1 und 2 des Auftrags des Kantonsrates) keine Hinweise auf Pflichtverletzungen von Mitgliedern der Regierung und des Staatssekretärs vor, während und nach der Landsitzung der Regierung vom 15. April 2014 in Nesslau. Die Untersuchung förderte keine disziplinar- oder strafrechtlich relevanten Tatsachen zu Tage (Ziff. 5 des Auftrags des Kantonsrates).

Aufgrund der Untersuchung können die folgenden Punkte als gesichert angesehen werden:

- Der Gemeindepräsident von Nesslau fand oder erhielt die beiden Dokumente – den Protokollauszug und die E-Mail Würth – physisch als Ausdruck oder Kopie und nicht in elektronischer Form.
- Die Journalistin der Zeitung «Tagblatt» erhielt am 25. April 2014 die beiden Dokumente aus der Hand des Gemeindepräsidenten von Nesslau, um davon eine Kopie zu erstellen.
- Beim Protokollauszug handelte es sich um einen Ausdruck auf dem gleichen Papier, das in der kantonalen Verwaltung, nicht aber von der Gemeindeverwaltung Nesslau oder – nach seinen eigenen Aussagen – vom Gemeindepräsidenten von Nesslau privat verwendet wurde.
- Beim Ausdruck der E-Mail Würth handelte es sich nicht um einen vollständigen und unveränderten Ausdruck der Original-E-Mail an die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär.

Die folgenden Punkte konnten im Rahmen der Untersuchung nicht restlos aufgeklärt werden:

- Die Aussagen der Beteiligten sowie der Augenschein des Beauftragten lassen die Möglichkeit zu, dass im Sitzungszimmer in Nesslau auf der Truhe Beratungsunterlagen, darunter wenigstens der Protokollauszug, allenfalls auch die E-Mail Würth, liegen geblieben sind. Die These, dass beide Dokumente auf diese Weise in den Besitz des Gemeindepräsidenten von Nesslau kamen, stützt sich nur auf seine eigene Aussage ab.
- Gegen einen Zufallsfund nach fahrlässigem Liegenlassen durch einen Sitzungsteilnehmer sprechen gewichtige Einwände. Am schwersten wiegt in diesem Sinn die Tatsache, dass die Original-E-Mail bearbeitet worden war. Die Manipulation der E-Mail Würth deutet darauf hin, dass die oder der Ausdruckende die E-Mail in elektronischer Form besessen hatte. Wer die E-Mail bewusst bearbeitete, um die ausdrückende Person zu verschleiern, hätte dies wohl nicht getan, nur um den Ausdruck später im Sitzungszimmer liegenzulassen.
- Der nach Aussage des Gemeindepräsidenten von Nesslau im Sitzungszimmer liegengeliebene Ausdruck der E-Mail Würth ist nicht mehr vorhanden. Dieser wurde von ihm nach seinen eigenen Aussagen schon vor dem 29. April 2014 vernichtet. Wann, wie und von wem die E-Mail Würth weitergeleitet und vor dem Ausdruck bearbeitet oder als Text neu erfasst worden war, bleibt damit offen.
- Die Herkunft und der Weg der beiden Dokumente von absendender und/oder empfangender Person zum Gemeindepräsidenten von Nesslau lassen sich nicht nachvollziehen. Insbesondere kann nicht ausgeschlossen werden, dass irgendeine Person, die mit den Beratungsunterlagen der Regierung in elektronischer Form oder auf Papier ausgedruckt vor oder nach der Sitzung Kontakt hatte, die beiden Dokumente in irgendeiner Form weitergab.

- Ebenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Gemeindepräsident von Nesslau die Mittelsperson für eine gezielte Indiskretion war und allenfalls jene Person schützt, die ihm die beiden Dokumente überliess.

4 Beurteilung der Rechtspflegekommission

Wie auch der Beauftragte erachtet die Rechtspflegekommission das Vertrauen der Mitglieder einer Kollegialbehörde untereinander von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren des Gremiums. Die einzelnen Mitglieder der Regierung und der Staatssekretär müssen sich darauf verlassen können, dass sie innerhalb des Kollegiums ihre Meinung äussern können, ohne dass ein Risiko besteht, dass diese Meinungsäusserung den Weg in die Öffentlichkeit findet. Dies muss sowohl im Sitzungsbetrieb als auch im geschützten elektronischen Datenaustausch davor und danach gelten. Das Kollegium wiederum muss darauf vertrauen können, dass Mehrheitsentscheide von den unterlegenen Mitgliedern akzeptiert werden und diese nicht versuchen, mittels Indiskretionen, z.B. über die Medien, die gefällten Entscheide zu diskreditieren oder umzustossen.

Der Zeitungsbericht vom 27. April 2014 hat das Vertrauen innerhalb der Regierung und gegen aussen ohne Zweifel beschädigt. Die Regierung hat zu Recht Anstrengungen unternommen, den tatsächlichen Sachverhalt aufzuklären. Die Rechtspflegekommission beurteilt die Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär, die Administrativuntersuchung gegen Mitarbeitende der Staatsverwaltung sowie die Disziplinaruntersuchung gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau als hilfreich.

Die Rechtspflegekommission nimmt zur Kenntnis, dass die Administrativuntersuchung keine Hinweise auf Pflichtverletzungen von Mitgliedern der Regierung und des Staatssekretärs vor, während und nach der bewussten Regierungssitzung ergab. Sie erachtet es jedoch als äusserst unbefriedigend, in Anbetracht der kleinen Zahl und der Stellung der direkt involvierten Personen als geradezu bedenklich, dass nicht der ganze Sachverhalt restlos geklärt werden konnte und voraussichtlich auch nie restlos geklärt werden kann.

Nicht nachvollziehbar erscheint es der Rechtspflegekommission, weshalb die Regierung die Disziplinaruntersuchung zuerst allgemein eröffnete und erst verspätet konkret gegen den Gemeindepräsidenten von Nesslau anordnete. Als ebenso wenig verständlich erachtet sie, dass die Regierung in der gesetzlich vorgesehenen Frist nichts unternahm, um die teilweise Verwicklung zu verhindern. Die Rechtspflegekommission bedauert zudem, dass die intensive Tätigkeit des Beauftragten und ihrer Abordnung immer wieder dadurch verzögert wurde, dass sie die nächsten Schritte in den beiden von der Regierung angeordneten Untersuchungen abwarten musste.

Dass die Regierung sich nur in ihrer Medienmitteilung vom 12. August 2014 bereit erklärte, selbst Teil der Untersuchung zu werden, ohne vorab den für die Einleitung der Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär zuständigen Kantonsrat bzw. dessen Rechtspflegekommission zu konsultieren, zeigt die Wichtigkeit der Kommunikation zwischen den Exponenten der Staatsgewalten – auch in ausserordentlichen Situationen.

Mit Blick auf die erheblichen Unsicherheiten im Sachverhalt erachten sowohl der Beauftragte als auch die Rechtspflegekommission konkrete Empfehlungen zur Vermeidung künftiger ähnlicher Vorfälle als schwierig. Sie sind sich bewusst, dass es keine absolute Sicherheit gibt, selbst in modernen EDV-Anwendungen nicht, noch weniger an der Schnittstelle zwischen Mensch und Maschine bzw. Papier und Elektronik und schon gar nicht im persönlichen Umgang mit Beratungsunterlagen. Dennoch empfiehlt die Rechtspflegekommission der Regierung ihre Praxis des Austausches elektronischer und gedruckter Informationen zu Geschäften der Regierungssitzung

kritisch zu hinterfragen. Insbesondere empfiehlt sie zu prüfen, ob in besonders vertraulichen Fällen nicht nur bei Personalgeschäften, sondern auch bei Sachgeschäften wenigstens phasenweise auf den elektronischen Informationsaustausch zu verzichten wäre.

Im Übrigen erachtet sie es als ständige Aufgabe der Mitglieder der Regierung und des Staatssekretärs sowie ihrer Stabsmitarbeitenden, dafür besorgt zu sein, dass das Kollegialprinzip und die Vertraulichkeit bei der Beratung sowie der Vor- und Nachbereitung von Regierungsgeschäften gewährleistet bleiben. Die Einführung von Kontrollen verspricht wenig Aussicht auf Erfolg und dürfte einem vertrauensvollen Umgang unter den Mitgliedern des Kollegiums abträglich sein. Keine Kontrolle wird zudem jegliche Möglichkeit der Indiskretion vorgängig verhindern oder nachträglich erkennen können. Die Arbeit in Regierung und Verwaltung steht und fällt letztlich mit der Integrität aller Beteiligten.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

1. auf den Bericht über die am 15. September 2014 vom Kantonsrat eingeleitete Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär einzutreten;
2. den Bericht zur Kenntnis zu nehmen;
3. die Administrativuntersuchung einzustellen.

Für die Rechtspflegekommission

Walter Locher
Präsident