Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 204/2015

Urteil vom 21. Juli 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiberin Petry.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Anwaltskammer des Kantons St. Gallen.

Gegenstand
Disziplinarverfahren gegen Anwälte,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 23. Januar 2015.

Sachverhalt:

A.
Mit Entscheid vom 29. April 2014 büsste die Anwaltskammer des Kantons St. Gallen Rechtsanwalt A._____ wegen mehrfacher Verletzung der Berufsregeln. Die Anwaltskammer ging im Wesentlichen davon aus, A._____ habe von einem Mandanten nach Einreichung eines Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung Kostenvorschüsse erhoben und auch erhalten. Gegen den elf Seiten umfassenden Entscheid erhob A._____ am 4. Juni 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Seine Eingabe umfasste 55 Seiten. Zudem ersuchte er um Ansetzung einer Nachfrist zur Beschwerdeergänzung.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 13. Juni 2014 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts die Eingabe von A._____ unter Androhung der Nichtbehandlung im Säumnisfall als weitschweifig zurück und setzte eine Nachfrist zur Ergänzung und Kürzung der Eingabe auf rund 25 Seiten an. A._____ protestierte am 4. Juli 2014 gegen die Zurückweisung und reichte innert erstreckter Frist am 18. September 2014 die ergänzte Beschwerde erneut ein. Diese umfasste 25 Seiten in einem von der ursprünglichen Eingabe hinsichtlich Schrifttyp, Schriftgrösse, Zeilenabstand und Seitenrändern abweichenden Erscheinungsbild.

B.
Mit Entscheid vom 14. Oktober 2014 trat der Präsident des Verwaltungsgerichts auf die Beschwerde nicht ein. In der Begründung stellte er fest, die in einem anderen Layout erstellte 25-seitige Eingabe vom 18. September 2014 hätte bei unveränderter Gestaltung 60 Seiten umfasst, weshalb weiterhin ein unzulässiges Rechtsmittel vorgelegen habe. Am 28. Oktober 2014 verlangte A._____ in Anwendung von Art. 39bis Abs. 2 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRP/SG; sGS 951.1) einen Entscheid des Verwaltungsgerichts. Mit separater Eingabe vom gleichen Tag nahm er Stellung zur Begründung des Nichteintretensentscheides vom 14. Oktober 2014. Mit Entscheid vom 23. Januar 2015 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt A._____ die Aufhebung des Entscheids des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 23. Januar 2015, des Entscheids des Präsidenten des Verwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2014 und der verfahrensleitenden Anordnung des Präsidenten des Verwaltungsgerichts vom 13. Juni 2014 sowie die Rückweisung der Angelegenheit zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz.

Das Bundesgericht hat die vorinstanzlichen Akten eingeholt und auf einen Schriftenwechsel verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid (Art. 90 BGG) in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, der nicht unter den Ausnahmekatalog von Art. 83 BGG fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht (Art. 82 lit. a BGG). Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen ist zudem eine letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG, dessen Urteil nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann.

1.2. Der Beschwerdeführer ist durch den vorinstanzlichen Entscheid besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 BGG) und damit zu dessen Anfechtung beim Bundesgericht befugt. Auf die form- und fristgerecht (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist vorbehältlich der nachstehenden Ausführungen einzutreten.

Anfechtungsobjekt ist ein Nichteintretensentscheid. Diesfalls kann grundsätzlich mittels Beschwerde nur erreicht werden, dass die zuständige kantonale Behörde angewiesen wird, die Streitsache materiell zu beurteilen (vgl. Urteil 2C 959/2014 vom 24. April 2015 E. 1.2). Damit ist auf die Vorbringen des Beschwerdeführers, welche auf eine materielle Beurteilung des Falles durch das Bundesgericht abzielen, nicht einzutreten. Schliesslich ist auch insoweit nicht auf die Beschwerde einzutreten, als damit der Entscheid des Präsidenten des Verwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2014 und die verfahrensleitende Anordnung des Präsidenten des Verwaltungsgerichts vom 13. Juni 2014 kritisiert werden. Diese Verfügungen wurden durch das Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 23. Januar 2015 ersetzt (Devolutiveffekt). Sie gelten als inhaltlich mitangefochten, können aber vor Bundesgericht nicht eigenständig beanstandet werden (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144 mit Hinweis).

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG geltend gemacht werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG) und ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (BGE 139 II 404 E. 3 S. 415). Die Verletzung von kantonalem Gesetzesrecht wird nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür geprüft (BGE 136 I 316 E. 2.2.1 S. 318 mit Hinweisen). In Bezug auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht) gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 140 III 16 S. 17 f.; 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; 136 I 184 E. 1.2 S. 187 mit Hinweisen). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 137 IV 1 E. 4.2.3; 136 II 489 E. 2.8; 130 I 258 E. 1.3 S. 262, je mit Hinweisen; Urteil 8C 65/2012 vom 21. August 2012 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 138 V 310 ff.).

Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) bzw. der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) geltend machen will, vermögen seine Ausführungen der qualifizierten Rügepflicht nicht zu genügen, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann.

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Die

Rüge, der Sachverhalt sei offensichtlich unrichtig festgestellt worden, ist gleichzusetzen mit der Willkürrüge (BGE 140 III 115 E. 2 S. 116; 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252).

Soweit der Beschwerdeführer im bundesgerichtlichen Verfahren Sachverhaltselemente vorbringt, ohne darzulegen, dass und inwiefern die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind, kann darauf nicht eingegangen werden (vgl. BGE 140 III 264 E. 2.3 S. 266).

3.
Der Beschwerdeführer rügt in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Er macht im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe weder seine Ausführungen noch seine Beweisanträge berücksichtigt. Ebenso habe das Verwaltungsgericht nicht begründet, welche Ausführungen weitschweifig sein sollten.

3.1. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst das Recht des Betroffenen, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt und die ihr angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Für die Gewährung des rechtlichen Gehörs sind die Umstände des Einzelfalls massgebend. Wegleitend muss der Gedanke sein, einer Partei zu ermöglichen, ihren Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen (Urteil 8C 258/2014 vom 15. Dezember 2014 E. 7.2.7). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236).

Weiter liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es auf Grund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236 f. mit Hinweisen; Urteile 2C 734/2014 vom 2. Februar 2015 E. 2.2; 2C 487/2013 vom 5. September 2013 E. 2.5.3).

3.2. Inwiefern der angefochtene Entscheid ungenügend begründet sein sollte, ist nicht ersichtlich. Es ergibt sich daraus mit genügender Klarheit, weshalb die Vorinstanz die Eingaben des Beschwerdeführers für übermässig weitschweifig hielt und nicht auf seine Beschwerde eintrat. Die Vorinstanz führt aus, der Beschwerdeführer habe in seiner Eingabe vom 18. September 2014 eine Schrift gewählt, die wesentlich weniger Raum beanspruche als in der Eingabe vom 4. Juni 2014. Aufgrund der erhöhten Anzahl Zeilen pro Seite und der Reduktion der Seitenränder beinhalte eine voll beschriebene Seite mehr als doppelt so viele Wörter. Die 55-seitige Eingabe vom 4. Juni 2014 sei damit nicht gekürzt, sondern - bei gleicher Gestaltung - eher ausgeweitet worden, weshalb weiterhin ein unzulässiges Rechtsmittel vorliege. Der Beschwerdeführer hat somit ohne Weiteres erfassen können, welche Überlegungen das Verwaltungsgericht geleitet haben. Dass er sie nicht teilt, belegt in keiner Weise eine ungenügende Begründung.

Das Verwaltungsgericht hat bei der Beurteilung der Sachlage alle wesentlichen Elemente berücksichtigt. Daher durfte es in willkürfreier antizipierter Beweiswürdigung auf die Abnahme weiterer Beweise verzichten. Zudem ist weder ersichtlich noch dargetan, welche neuen entscheidrelevanten Erkenntnisse durch die vom Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren verlangten Beweiserhebungen hätten gewonnen werden können. Insbesondere leuchtet nicht ein, inwiefern der Beizug von Unterlagen eines anderen Verfahrens, in welchem eine verbesserte Beschwerdeschrift 56 Seiten umfasste, zur Entscheidfindung hätte beitragen sollen, ist doch - wie die Vorinstanz zutreffend ausführt - die Frage der Weitschweifigkeit einer Eingabe von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängig (vgl. Urteil 1C 162/2010 vom 18. Mai 2010 E. 4.5).

Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich damit als unbegründet.

4.
Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf seine Beschwerde eingetreten. Das Verwaltungsgericht habe bei der Beurteilung der Weitschweifigkeit nicht berücksichtigt, dass die Anwaltskommission den Sachverhalt falsch und unvollständig festgestellt habe und von falschen rechtlichen Voraussetzungen ausgegangen sei bzw. falsche

Schlussfolgerungen gezogen habe. Diese Mängel habe der Beschwerdeführer in seiner Eingabe vom 4. Juni 2014 aufzeigen müssen. Eine konzise Darstellung sei nicht auf deutlich weniger als der gewählten Seitenzahl möglich gewesen, weshalb die Beschwerdeschrift nicht als weitschweifig bezeichnet werden könnte. Die Eingabe vom 18. September 2014 sei bedeutend kürzer als die ursprüngliche Eingabe und könne deshalb auch nicht als weitschweifig qualifiziert werden. Der vorinstanzliche Entscheid sei unverhältnismässig und überspitzt formalistisch. In diesem Zusammenhang macht der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1, Art. 8, Art. 9, Art. 29, Art. 29a, Art. 30 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV sowie von Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK geltend. Zudem rügt er eine willkürliche Anwendung verschiedener Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

5.

5.1. Art. 29 Abs. 1 BV räumt einen Anspruch auf Behandlung von formgerecht eingereichten Eingaben ein und verbietet formelle Rechtsverweigerung. Eine solche liegt vor, wenn eine Behörde fälschlicherweise auf eine Eingabe nicht eintritt und sie nicht regelgemäss prüft. Dies beurteilt sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung ist gegeben, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und damit dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 135 I 6 E. 2.1 S. 9 mit Hinweisen).

Prozessuale Formen sind unerlässlich, um die ordnungsgemässe und rechtsgleiche Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten (BGE 134 II 244 E. 2.4.2 S. 248 mit Hinweisen). Dies kommt gerade auch in Art. 29 Abs. 1 BV zum Ausdruck, wonach Gerichts- und Verwaltungsinstanzen eine Beurteilung innert angemessener Frist zu gewährleisten haben. Nicht jede prozessuale Formstrenge steht demnach mit Art. 29 Abs. 1 BV im Widerspruch. Überspitzter Formalismus ist nur gegeben, wenn die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert (BGE 130 V 177 E. 5.4.1 S. 183 f. mit Hinweisen).

Ob eine solche Rechtsverweigerung vorliegt, prüft das Bundesgericht frei (Urteil 1C 162/2010 vom 18. Mai 2010 E. 4.3.1). Die Auslegung und Anwendung des einschlägigen kantonalen Rechts untersucht es hingegen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (vgl. E. 2.1 hiervor).

5.2. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die auf das vorliegende Verfahren angewendeten Formvorschriften bzw. deren Anwendung im konkreten Fall übertrieben streng sind, ohne dass dafür eine sachliche Rechtfertigung besteht. Die neben Art. 29 BV vom Beschwerdeführer angerufenen Bestimmungen haben im vorliegenden Zusammenhang keine über das Verbot des überspitzten Formalismus hinausgehende Bedeutung.

Zur Beurteilung, ob dieser Verfassungsgrundsatz vorliegend respektiert wurde, ist weder eine parteiöffentliche Verhandlung noch ein Gutachten notwendig. Die diesbezüglichen Anträge des Beschwerdeführers sind deshalb abzuweisen.

5.3. Gemäss Art. 64 VRP/SG finden die Vorschriften über den Rekurs bei der Beschwerde vor dem kantonalen Verwaltungsgericht ergänzend Anwendung. Folglich hat nach Art. 48 Abs. 1 VRG/SG die Beschwerdeschrift einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhaltes und eine Begründung zu enthalten. Genügt eine Beschwerdeschrift den gesetzlichen Anforderungen nicht, wird dem Beschwerdeführer eine Frist zur Behebung des Mangels angesetzt, unter der Androhung, dass sonst auf die Beschwerde nicht eingetreten werde (Art. 64 i.V.m. Art. 48 Abs. 2 und 3 VRG/SG). Die Begehren und die Begründung sind auf das Wesentliche zu beschränken (Art. 36 Abs. 1 VRG/SG). Der Gerichtspräsident kann weitschweifige oder Sitte und Anstand verletzende Eingaben zurückweisen und Nichtbehandlung androhen für den Fall, dass die Mängel nicht innert gesetzter Frist behoben werden (Art. 36 Abs. 1 VRG/SG).

Inwiefern diese Bestimmungen überspitzt formalistisch sein sollen, ist - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht ersichtlich, da sie gemäss den in Erwägung 5.1 hiervor genannten Kriterien sachlich gerechtfertigt sind. Es bleibt noch zu prüfen, ob die Bestimmungen von der Vorinstanz übertrieben streng angewendet worden sind.

5.4.

5.4.1. Übermässige Weitschweifigkeit wird angenommen bei langatmigen Ausführungen und Wiederholungen über einzelne Tat- oder Rechtsfragen, ohne dass dies aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse zur Wahrung der Ansprüche erforderlich ist (Urteil 1P.14/2007 vom 26. März 2007 E. 3.2 mit Hinweis). Die Darlegung komplizierter Sachverhalte und komplexer Rechtsverhältnisse erfordert unter Umständen ausführliche Erörterungen. Auch in solchen Fällen darf jedoch eine Beschränkung auf das Wesentliche erwartet werden. Das Erfordernis der Verständlichkeit verlangt sodann nach einer nachvollziehbaren Struktur der Eingabe. Ob eine Eingabe diesen Anforderungen genügt, hängt auch von den Umständen des Einzelfalls ab. Angesichts der möglichen Konsequenz des Verlusts des Rechtsschutzes darf dabei allerdings kein allzu strenger Massstab angelegt werden (Urteil 1C 162/2010 vom 18. Mai 2010 E. 4.5).

5.4.2. Die 55-seitige Eingabe des Beschwerdeführers vom 4. Juni 2014 kann mit haltbaren Gründen als weitschweifig bezeichnet werden. Sie spricht sich, wie im angefochtenen Entscheid dargelegt, über viele Seiten, mit zahlreichen Wiederholungen und z.T. in schwer überblickbarer Weise zur angeblich ungerechtfertigten Disziplinarmassnahme aus. Dass die Angelegenheit besonders komplex wäre, ist nicht ersichtlich. Zudem ist der Entscheid der Anwaltskammer klar und präzise begründet. Bei dieser Sachlage ist nachvollziehbar, dass die kantonalen Behörden die Eingabe als übermässig weitschweifig betrachteten. Die vom Beschwerdeführer ergänzte und verbesserte Eingabe vom 18. September 2014 umfasst zwar - wie in der prozessleitenden Verfügung vom 13. Juni 2014 angeordnet - 25 Seiten, weist aber ein anderes Layout auf (neuer Schrifttyp, reduzierte Seitenränder, etc.). Die neue Eingabe enthält bedeutend mehr Zeilen pro Seite als die vorige. Gemäss den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen, die der Beschwerdeführer nicht erfolgreich in Zweifel zu ziehen vermag, enthält eine voll beschriebene Seite im neuen Layout mehr als doppelt so viele Wörter wie in der ursprünglichen Version. Inhaltlich weist die Eingabe erneut zahlreiche redundante Formulierungen und Wiederholungen auf. Dass die kantonalen Behörden unter diesen Umständen davon ausgegangen sind, der Beschwerdeführer sei der Aufforderung zur Verbesserung seiner Eingabe nicht nachgekommen und habe es unterlassen, diese zu kürzen, ist nicht zu beanstanden. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers liegt darin kein Verbot durch das Verwaltungsgericht, Rügen zu formulieren und den Entscheid der Anwaltskammer zu kritisieren. Das Vorgehen der kantonalen Behörden erweist sich zudem als verhältnismässig, wurde dem Beschwerdeführer doch Gelegenheit gegeben, seine erste Eingabe zu korrigieren, wobei ihm die Konsequenzen einer unzureichenden Korrektur in Aussicht gestellt wurden.

Angesichts dieser Sachlage kann das Nichteintreten auf die Beschwerde durch die Vorinstanz nicht als überspitzt formalistisch bezeichnet werden. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz bei der Anwendung der kantonalen Verfahrensbestimmungen, insbesondere von Art. 64 i.V.m. Art. 48 und Art. 36 VRP/SG, in Willkür verfallen wäre. Die Rügen des Beschwerdeführers erweisen sich damit als unbegründet.

6.
Nicht einzutreten ist auf die Rüge des Beschwerdeführers, das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht verletze Art. 110 BGG, weil das Verwaltungsgericht keine vollumfängliche Sachverhaltsprüfung vornehmen könne. Streitgegenstand ist vorliegend ausschliesslich, ob die Vorinstanz auf die Beschwerde zu Recht nicht eingetreten ist.

7.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. Juli 2015

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Petry