

# **BGer 1P.102/2000 vom 11. August 2000**

Bundesgericht, 2000-08-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.102\\_2000](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.102_2000)

FR: TF 1P.102/2000 du 11 août 2000

IT: TF 1P.102/2000 del 11 agosto 2000

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Beschwerdeführer behaupten in erster Linie, die von Art. 97 VSG als "Ordnungsbusse" bezeichnete Sanktion habe im Lichte von Art. 6 Ziff. 1 EMRK strafrechtlichen Charakter. Sie rügen, dass der ihnen demzufolge zustehende Anspruch auf gerichtliche Beurteilung sowie auf ein faires Verfahren ( Art. 6 Ziff. 1 und 3 EMRK ) verletzt worden sei.

a) Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jedermann Anspruch darauf, dass ein unabhängiges und unparteiisches Gericht über die Stichhaltigkeit einer gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage befindet. Ob eine Anklage strafrechtlich in diesem Sinn ist, beurteilt sich autonom auf Grund des Rechts der EMRK, und zwar nach drei Kriterien: nach der landesrechtlichen Qualifikation (unten lit. b), nach der Natur der Widerhandlung (unten lit. c) sowie nach der Natur und Schwere der angedrohten Sanktion (unten lit. d) ( BGE 125 I 104 E. 2a S. 107 f. ; 121 I 379 E. 3a S. 380; Arthur Haefliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl. 1999, S. 150 ff.; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 2. Aufl. 1999, Rz. 393 ff.; Jochen Abr. Frowein/ Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 6, Rz. 35 ff.; Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 1995, S. 290 ff.).

b) Art. 97 VSG lautet:

Eltern, die das Kind an der Erfüllung der Schulpflicht

hindern oder nicht zum Schulbesuch oder

zur Befolgung von Anordnungen nach Art. 34

dieses Gesetzes anhalten, werden vom Schulrat

verwarnt oder gebüsst. Die Ordnungsbusse be- trägt je versäumter Schulhalbtage wenigstens

Fr. 200.--, insgesamt höchstens Fr. 1'000.--.

In schweren Fällen erstattet der Schulrat

Strafanzeige.

Art. 131 VSG bestimmt demgegenüber:

Wer vorsätzlich oder fahrlässig ein Kind an der

Erfüllung der Schulpflicht hindert oder nicht

zum Schulbesuch oder zur Befolgung von Anordnungen

nach Art. 34 dieses Gesetzes anhält,

wird auf Anzeige des Schulrates in schweren Fällen mit Haft oder Busse von Fr. 1'000.-- bis Fr. 5'000.-- bestraft.

Die angefochtene Massnahme stützt sich ausschliesslich auf Art. 97 VSG. Diese unter dem Marginalen "Ordnungsbusse" stehende Bestimmung ist landesrechtlich - im Gegensatz zu Art. 131 VSG mit dem Marginalen "Strafbestimmung" - offensichtlich nicht als Strafbestimmung konzipiert. Das Verfahren richtet sich denn auch nicht nach der Strafprozessordnung; vielmehr unterliegen solche Ordnungsbussen dem verwaltungsinternen Rechtsmittelweg.

c) aa) Wichtiger als die landesrechtliche Qualifikation ist das Kriterium der Natur der Widerhandlung. Wird mit der angewendeten Norm ein präventiver oder repressiver Zweck verfolgt und damit ein für jedermann bestimmtes Verhalten erzwungen, liegt grundsätzlich eine strafrechtliche Angelegenheit vor ( BGE 125 I 104 E. 2a S. 108). Demgegenüber gelten nach der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Disziplinarregelungen, mit denen den Mitgliedern besonderer Institutionen oder Berufsgattungen bestimmte Verhaltensregeln auferlegt werden, grundsätzlich nicht als strafrechtlich im Sinne von Art. 6 EMRK , ausser wenn das pönalisierte Verhalten zugleich ein vom allgemeinen Strafrecht erfasstes Delikt darstellt oder die angedrohte Sanktion nach Art und Schwere als strafrechtlich erscheint, namentlich wenn eine Freiheitsstrafe von mehr als bloss einigen Tagen in Aussicht steht ( BGE 121 I 379 E. 3c/aa S. 381).

Als strafrechtlich gelten nach der bisherigen Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beispielsweise Ordnungsbussen (Urteil vom 25. August 1987 i.S. Lutz, Serie A, Band 123, Ziff. 50 ff.) und Steuerhinterziehungsbussen (Urteil vom 24. Februar 1994 i.S.

Bendenoun, Serie A, Band 284, Ziff. 47). Strafen, mit denen ein Verstoss von Prozessparteien gegen verfahrensrechtliche Vorschriften geahndet wird, wurden als strafrechtlich erachtet mit der Begründung, dass dadurch potenziell die gesamte Bevölkerung betroffen werde (Urteil vom 27. August 1991 i.S.

Demicoli, Serie A, Band 210, Ziff. 32 ff. und Urteil vom 22. Mai 1990 i.S. Weber, Serie A, Band 177, Ziff. 30 ff.).

Demgegenüber hat der Gerichtshof in einem später ergangenen Urteil entschieden, dass eine Busse, die einer Prozesspartei wegen Beschimpfung des Gerichts auferlegt wird, keine strafrechtliche Anklage sei, weil sie zum Zweck habe, das korrekte Verfahren vor Gericht sicherzustellen (Urteil vom 23. März 1994 i.S. Ravensborg, Serie A, Band 283, Ziff. 34).

Ausschlaggebend war dafür, dass das Gericht die Busse ohne Beizug der Staatsanwaltschaft ausspricht und dass nur Verstösse gegen die Ordnung vor den Gerichtsinstanzen geahndet werden, während schwerere Delikte nach Strafgesetz beurteilt werden; zudem wurde die Busse nach schwedischem Recht nicht als ordentliche Strafe betrachtet und auch nicht ins Strafregister eingetragen. Im gleichen Sinne erklärte die Europäische Menschenrechtskommission Art. 6 EMRK als nicht anwendbar auf die Disziplinarbusse, die das schweizerische Bundesgericht nach Art. 31 OG ausfällen kann ( BGE 121 I 379 E. 3c/aa S. 382). In Anlehnung an diese Rechtsprechung betrachtete das Bundesgericht im zuletzt genannten Entscheid eine Busse von Fr. 300.--, die einer Zürcher Beamtin gestützt auf § 4 des zürcherischen Gesetzes über die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866

aufgelegt wurde, nicht als strafrechtliche Sanktion. Ebenso wurden der strikten Einzelhaft bis zu 20 Tagen Dauer, die im Rahmen der Ausschaffungshaft als Disziplinar-massnahme angeordnet werden kann, sowie der einem Anwalt wegen aufdringlicher Werbung auferlegten Disziplinarbusse der strafrechtliche Charakter abgesprochen ( BGE 125 I 104 ff. und BGE 125 I 417 E. 2a S. 419 f.).

bb) Art. 97 VSG dient der Durchsetzung der obligatorischen Schulpflicht. Er richtet sich potenziell an alle Eltern, deren Kinder die st. gallische Volksschule besuchen.

Der Adressatenkreis ist somit weiter als bei beamten- oder anwaltsrechtlichen Disziplinar-massnahmen. Er ist aber gleichwohl nicht so weit wie etwa derjenige einer Sanktion wegen Verkehrsregelverletzungen. Die umstrittene Ordnungsbusse erscheint insoweit vergleichbar mit den Sanktionen wegen Verfahrensverstössen.

Letztere können zwar gegen jedermann ausgesprochen werden, aber nur soweit der Einzelne mit Verwaltungs- oder Gerichtsstellen im Geschäftsverkehr steht ( BGE 121 I 379 E. 3cc/bb S. 382). Eltern schulpflichtiger Kinder sind in einer ähnlichen Situation, indem sie während eines begrenzten Zeitraums die Pflicht trifft, ihre Kinder zum Schulbesuch anzuhalten (Art. 96 VSG). Art. 97 VSG soll der Schulbehörde seinem erkennbaren Zweck nach ein Mittel an die Hand geben, in einfachen Fällen dieser Pflicht in eigener Kompetenz rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken; dies im Gegensatz zu schweren Fällen nach Art. 97 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 131 VSG, die Anlass zu strafrechtlichen Schritten geben. Angesichts dieser nicht nur repressiven, sondern auch koerzitiven Zwecksetzung (vgl. Herzog, a.a.O., S. 295 ff.

und 304 f.) erweist sich der von Art. 96 VSG erfasste Tatbestand, jedenfalls solange keine qualifizierenden Elemente vorliegen, seiner Natur nach als disziplinar- und nicht als strafrechtlich. Es soll in nicht schwerwiegenden Fällen im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch des Kindes, auf welches Auseinandersetzungen und Verfahren zwischen Eltern und Behörden unvermeidlich zurückwirken, unbürokratisch und rasch entschieden werden können. Hiefür wäre ein formelles Strafverfahren mit öffentlicher Verhandlung wenig geeignet.

d) Auch die Natur und Schwere der angedrohten Sanktion - maximal eine Ordnungsbusse von Fr. 1'000.-- - unterstreichen den disziplinarischen Charakter von Art. 97 VSG und machen deutlich, dass es sich nicht um eine strafrechtliche Sanktion handelt (vgl. BGE 121 I 379 E. 3d S. 383).

Dafür spricht ebenfalls, dass die Busse nicht in Haft umwandelbar ist.

e) Bei gesamthafter Gewichtung der massgeblichen Kriterien hat Art. 97 VSG nicht strafrechtlichen Charakter.

Sämtlichen auf Art. 6 EMRK und Art. 30 BV gestützten Rügen ist damit der Boden entzogen.

## **E. 2**

Die Beschwerdeführer rügen ebenfalls eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 12, 15 und 16 des st. gallischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (VRP).

a) Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon greifen die unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz ( BGE 126 I 19 E. 2a S. 21 f.).

Die Beschwerdeführer rufen in ihrer Rechtsschrift zwar die zuvor genannten kantonalen Vorschriften an, legen aber nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise dar, inwiefern die kantonalen Behörden diese Bestimmungen willkürlich verletzt haben sollten. Es ist daher nicht näher darauf einzugehen.

b) Der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör gibt dem Betroffenen das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen.

Dem Mitwirkungsrecht entspricht die Pflicht der Behörde, die Argumente und Verfahrensanträge der Partei entgegenzunehmen und zu prüfen sowie die ihr rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweismittel abzunehmen, es sei denn, diese beträfen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen ( BGE 126 I 15 E. 2a/aa S. 16 ; 124 I 241 E. 2 S. 242).

Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer vor der Verhängung der angefochtenen Ordnungsbusse nicht angehört wurden. Ebenso steht fest, dass sowohl dem Bezirksschulrat als auch dem Erziehungsrat freie Kognition bei der Überprüfung der eingereichten Rechtsmittel zustand. Zu prüfen ist daher einzig, ob der Auffassung des Erziehungsrats, dass der Mangel der unterbliebenen Anhörung durch das nachfolgende Verfahren geheilt worden ist, gefolgt werden kann.

c) Nach der Rechtsprechung gilt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Die Heilung eines Mangels soll aber die Ausnahme bleiben. Insbesondere ist eine Heilung ausgeschlossen, wenn eine besonders schwerwiegende Verletzung der Parteirechte in Frage steht ( BGE 126 I 68 E. 2 S. 72; 124 V 389 E. 5a S. 392).

Die Beschwerdeführer hatten sowohl vor dem Bezirksschulrat wie vor dem Regierungsrat die Möglichkeit, in schriftlicher Form alle ihnen wesentlichen Punkte vorzutragen.

Sie machen nicht geltend, dass diese Instanzen ihre Überprüfungszuständigkeit in der Sache nicht ausgeschöpft hätten. Damit sind die Voraussetzungen für eine Heilung der ursprünglichen Gehörsverletzung an sich gegeben. Es fragt sich einzig, ob diese so schwer wiegt, dass eine nachträgliche Heilung nicht in Betracht kommt. Dies ist auf Grund einer gesamthaften Betrachtung der Umstände zu beurteilen.

d) Die verschiedenen Kontakte vor der Absenz des Sohns des Beschwerdeführers zeigen, dass die Schulleitung deutlich gemacht hatte, dass sie auf dessen Teilnahme am Skilager - vorbehältlich medizinischer Gründe - beharrte und dass sie die Beschwerdeführer auf die möglichen Folgen eines unentschuldigten Fernbleibens hingewiesen hatte. Dies konnte zwar eine Anhörung zu den Gründen einer konkreten Absenz vor Ausfällung einer Sanktion nicht ersetzen. Doch nimmt diese Vorgeschichte der fraglichen, normalerweise

schwerwiegenden Gehörsverletzung etwas von ihrem gravierenden Charakter, indem die Positionen gleichsam schon im Vorfeld bezogen erschienen.

Ausserdem hatten die Beschwerdeführer ausreichende Gelegenheit, ihre Gründe vor dem Bezirksschulrat und dem Regierungsrat im Einzelnen schriftlich darzulegen. Ein Anspruch auf mündliche Anhörung besteht im Verwaltungsverfahren weder nach Art. 29 BV noch nach Art. 6 EMRK ( BGE 125 I 209 E. 9b S. 219; 122 II 464 E. 4c S. 469). Wenn die Beschwerdeführer geltend machen, sie hätten ihre Rekursbegründung auf eine mündliche Anhörung hin ausgerichtet und seien in dieser Erwartung enttäuscht worden, gehen sie daher zum Vornherein fehl. Zudem hatten sie eine mündliche Anhörung zwar angeboten, aber nicht deutlich gemacht, dass diese für sie wesentliche Bedeutung habe.

Ferner erscheint teilweise widersprüchlich, was die Beschwerdeführer zum Gespräch, das ihr Rechtsvertreter mit der Präsidentin des Bezirksschulrats führte, vorbringen. In ihrer Rekursbegründung an den Erziehungsrat machten sie geltend, dass ihr Vertreter dabei ihre vergeblichen Versuche, ihren Sohn zur Teilnahme am Skilager zu bewegen, dargelegt habe. In der staatsrechtlichen Beschwerde behaupten sie nun neu, dass ihr Vertreter sich mit der Präsidentin "einlässlich über das ohne Zweifel belastete Verhältnis der Beschwerdeführer zur Schulverwaltung St. Gallen" unterhalten, jedoch keine Gelegenheit erhalten habe, "sich zu den tatsächlichen Gründen zu äussern, welche X.H. \_\_\_\_\_ von der rechtzeitigen Abreise in das Skilager abhielten". Wenn Letzteres zuträfe und die Beschwerdeführer darin einen Verfahrensmangel erblickt hätten, wäre es allerdings an ihnen gewesen, aktiv zu werden und die ihnen nötig erscheinenden Ausführungen zum Sachverhalt vorzubringen. Die Gelegenheit dazu hätte selbst noch im Verfahren vor dem Erziehungsrat bestanden. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass sie an sich die Möglichkeit gehabt hätten, in den Rechtsschriften ihre Sachverhaltsversion im Einzelnen vorzutragen. Es bedurfte dazu keiner speziellen Aufforderungen durch die Rechtsmittelbehörde. Wenn und soweit es die rekurrierende Partei selber ist, die allein wesentliche Sachverhaltselemente beisteuern kann, trifft sie auch eine entsprechende Mitwirkungslast (vgl. BGE 124 II 361 E. 2b S. 365). Die Beschwerdeführer machen auch keine unzutreffenden Sachverhaltsfeststellungen geltend.

e) Die gerügte fehlende Protokollierung des Gesprächs, das der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer mit der Präsidentin des Bezirksschulrats führte, ist ebenfalls in diesem Zusammenhang zu betrachten. Abgesehen von den erwähnten Inkonsistenzen in der Schilderung dieses Gesprächs ist nach den Ausführungen in der staatsrechtlichen Beschwerde anzunehmen, ein Protokoll hätte nichts Wesentliches zur Sache enthalten können. Die Beschwerdeführer rügen ja gerade, dass sich ihr Vertreter bei diesem Gespräch nicht habe zur Sache äussern können. Demnach bestand insoweit nach der Rechtsprechung ( BGE 126 I 15 E. 2a/aa S. 16 f.; 124 V 389 E. 3 und 4 S. 390 f.) auch keine Protokollierungspflicht.

Sodann legen das auf eine rasche, eher unbürokratische disziplinarische Ahndung und Prävention unentschuldigter Absenzen ausgerichtete Verwaltungsverfahren sowie das geringe Ermessen bei der Festlegung der Sanktion (Busse von Fr. 200.-- pro versäumten Halbtage, maximal Fr. 1'000.--) nahe, die Anforderungen an die Verfahrensformen und insbesondere an die Protokollierung nicht zu überspannen. Die unterlassene Protokollierung der erwähnten, eher informellen Besprechung bildet daher keinen unheilbaren Mangel. Dies gilt umso weniger, als die Beschwerdeführer alle von ihnen als relevant erachteten Ausführungen zum Sachverhalt im Verfahren vor dem Erziehungsrat vortragen konnten. Sie haben das teilweise auch getan, und der Erziehungsrat hat alle diese Ausführungen

gewürdigt, darin aber weder Rechtfertigungs- noch Schuldausschliessungsgründe gesehen. Auch nach den aus Art. 6 EMRK folgenden Grundsätzen ist die Frage, ob eine Heilung anzunehmen ist, in Würdigung der Verfahrensgesamtheit zu prüfen (Herzog, a.a.O., S. 321 f.).

f) Letztlich erblicken die Beschwerdeführer die gerügte Gehörsverweigerung im Rechtsmittelverfahren im Wesentlichen darin, dass sie nicht eigens dazu aufgefordert wurden, ihre Gründe vorzutragen. Wenn sie aber ihrerseits die verfahrensrechtlich gegebenen Möglichkeiten nicht wahrnehmen, dies in den Rechtsschriften zu tun oder zumindest spezifizierte Beweisanträge zu stellen, haben sie im Ergebnis aus eigenen Stücken darauf verzichtet. Der Verzicht auf die notwendige Mitwirkung zur Heilung behaupteter Verfahrensmängel ist nach Treu und Glauben als Heilung dieser Mängel zu behandeln.

### **E. 3**

Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist daher abzuweisen.

Da die gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. Art. 152 OG ) erfüllt sind, ist dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zu entsprechen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.