



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 826/2017
<b>Datum des Entscheids:</b>	20. September 2017
<b>Rechtsgebiet:</b>	Übriges Verwaltungsrecht
<b>Stichwort(e):</b>	Übernahme von Anwaltskosten für Behördenmitglieder
<b>verwendete Erlasse:</b>	Art. 122 Kantonsverfassung § 64 Gemeindegesetz § 7 Verwaltungsrechtspflegegesetz

**Zusammenfassung** (verfasst von der Staatskanzlei):

Anwaltskosten für die Vertretung von Behördenmitgliedern können von der betroffenen Behörde übernommen werden, wenn sie im Interesse der Behörde entstanden sind. Unrechtmässig ist die Übernahme von Anwaltskosten für die Vertretung von Interessen eines Behördenmitglieds als Privatperson. Dies bedingt, dass die Honorarrechnung des Anwaltes entsprechend differenziert sein muss. Eine Pauschalierung ist nicht zulässig.

**Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):**

*Sachverhalt:*

X. [Rekurrentin] ist Mitglied des Stadtrates Y. und als solche Vorsteherin des Ressorts Soziales, womit sie von Amtes wegen Präsidentin der Sozialbehörde [Mitbeteiligte 1] ist. Weil eine vom Grossen Gemeinderat Y. [Mitbeteiligter 2] eingesetzte PUK die Amtsführung der Sozialbehörde untersuchte, mandatierte die Rekurrentin zwecks rechtlicher Beratung einen Rechtsanwalt. Auf Gesuch der Rekurrentin hin beteiligte sich die Sozialbehörde Y. an den angefallenen Anwaltskosten um Umfang von pauschal Fr. 10 000. Die PUK erachtete diese Beteiligung der Sozialbehörde als unrechtmässig, weshalb sie den Bezirksrat Z. als Aufsichtsbehörde aufforderte, aufsichtsrechtlich einzuschreiten. Mit Beschluss vom 29. März 2017 hob der Bezirksrat Z. [Rekursgegner] den Beschluss der Sozialbehörde Y. auf und wies diese an, den Betrag von Fr. 10 000 von der Rekurrentin zurückzufordern. Mit Eingabe vom 28. April 2017 erhob X. Rekurs und beantragte, der Beschluss des Bezirksamtes Z. vom 29. März 2017 sei aufzuheben.

*Erwägungen:*

3. a) Zu prüfen ist vorab, ob die Mitbeteiligte 1 aufgrund ihrer Kompetenzen nach Art. 50 GO eine Erstattung der Anwaltskosten im Umfang von Fr. 10 000 an die Rekurrentin habe vornehmen dürfen. Der Rekursgegner erwägt diesbezüglich zusammenfassend, dass gestützt auf Art. 38 Ziff. 3 GO dem Stadtrat die Zuständigkeit für die städtische Verwaltung zukomme, weshalb mangels ausdrücklicher Regelung auch für die



Erstattung der Anwaltskosten der Rekurrentin der Stadtrat zuständig sein müsse. Der Mitbeteiligten 1 könne nur insoweit eine Zuständigkeit zukommen, als sie selbst von den Untersuchungen betroffen sei. Da der Rechtsanwalt nicht für die Gesamtbehörde tätig geworden sei, sondern für deren Präsidentin persönlich, sei ein solche Zuständigkeit zu verneinen.

Die Kompetenz der Mitbeteiligten 1 hängt in der Tat davon ab, ob sie von den Untersuchungshandlungen betroffen und daher zur Wahrung ihrer Interessen zur Erstattung besagter Anwaltskosten befugt war. Darüber hinaus kann der Mitbeteiligten 1 allerdings auch eine solche Kompetenz zukommen, wenn in erster Linie die Tätigkeit der Rekurrentin als ihre Präsidentin untersucht wird bzw. wurde. Auch der Schutz eines Behördenmitglieds kann es rechtfertigen, dass eine Behörde Rechtsschutzkosten übernimmt. Dass der Rechtsanwalt für die Rekurrentin «persönlich» tätig wurde, wie dies der Rekursgegner erwägt, kann daher der Mitbeteiligten 1 nur dann vorgehalten werden, wenn der mandatierte Rechtsanwalt nicht im Interesse der Mitbeteiligten 1, sondern im Interesse der Rekurrentin als Privatperson bzw. als Stadträtin tätig wurde. Im Folgenden soll daher untersucht werden, inwieweit die Rekurrentin und die Mitbeteiligte 1 von den Untersuchungen der PUK Sozialbehörde betroffen sind bzw. waren.

- b) Gemäss Beschluss des Mitbeteiligten 2 vom 30. März 2015 soll die PUK Sozialbehörde insbesondere abklären, «ob die Führung und Organisation der Abteilung Soziales adäquat wahrgenommen wurde, dies unter anderem vor dem Hintergrund der gesundheitlichen Einschränkungen der zuständigen Stadträtin». Der Untersuchungsauftrag schliesst insofern die ganze Abteilung Soziales ein, weshalb auch die Mitbeteiligte 1 als Teil der Abteilung Soziales erfasst wird. Eine nähere Begrenzung des Auftrags lässt sich dem Beschluss nicht entnehmen. Das Protokoll über die Diskussion zum Auftrag der PUK Sozialbehörde zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt keine Klarheit über den genauen Untersuchungsgegenstand herrschte.

Dem Zwischenbericht vom 15. November 2016 lässt sich hingegen die diesbezügliche Haltung der PUK Sozialbehörde entnehmen: Mit Hinweis auf einen Beschluss der PUK Sozialbehörde vom 30. Juni 2015 führt sie aus, dass sich die Miterfassung der Sozialbehörde als zu untersuchende Behörde bereits aus der Bezeichnung «PUK Sozialbehörde» ergebe. Dieser Auffassung sei auch der Rekursgegner im Beschluss vom 2. Juli 2015 gefolgt, der die diesbezügliche Auffassung der PUK Sozialbehörde als hinreichend begründet erwogen hätte. Die PUK Sozialbehörde gelangte im Zwischenbericht zum Schluss, dass die Zuständigkeit der PUK Sozialbehörde zur Prüfung der von Stadträtin X. der Sozialbehörde beantragten Übernahme der im Ausstandsverfahren angefallenen Rechtsberatungskosten sowie zur Erstattung des Zwischenberichts zweifelsfrei gegeben sei. Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen gewährte die PUK Sozialbehörde überdies sowohl der Rekurrentin als auch der Mitbeteiligten 1 Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nach dem Gesagten ist die Mitbeteiligte 1 von den Untersuchungen der PUK Sozialbehörde direkt betroffen, indem nicht nur die Tätigkeit der Rekurrentin geprüft wurde, sondern auch die Organisation und Tätigkeit der Mitbeteiligten 1. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch die Mitbeteiligte 1 unter Umständen befugt ist



bzw. war, juristischen Beistand zu beschaffen, um ihre Interessen im Untersuchungsverfahren zu wahren. Die Rekurrentin ist daneben in doppelter Weise von den Untersuchungshandlungen betroffen: Sowohl ihre Tätigkeit als Stadträtin wie auch die Tätigkeit als Präsidentin der Mitbeteiligten 1 bilden Gegenstand der Untersuchung der PUK Sozialbehörde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mitbeteiligte 1 unter Umständen in zweifacher Weise einen Rechtsbeistand beziehen durfte: Zum einen ist sie selbst von Untersuchungen betroffen und kann daher, soweit dies zur Wahrung ihrer Interessen notwendig ist, auf juristischen Beistand zurückgreifen. Zum anderen ist die Rekurrentin als Präsidentin der Mitbeteiligten 1 von den Untersuchungen betroffen, weshalb die Mitbeteiligte 1 auch der Rekurrentin juristische Unterstützung zusichern kann, soweit dies zur Wahrung ihrer Interessen in ihrer Funktion als Präsidentin notwendig ist. Ausgeschlossen ist indessen, dass die Mitbeteiligte 1 der Rekurrentin Rechtsschutz zusichert bzw. Kosten eines Rechtsanwalts übernimmt, soweit die Rekurrentin als Stadträtin von den Untersuchungshandlungen betroffen ist. Eine solche Kompetenz kann nur derjenigen Behörde zukommen, die im Rahmen des Dienstverhältnisses zwischen dem Gemeinwesen und der Rekurrentin als Stadträtin Rechte und Pflichten konkretisieren darf. Eine solche Kompetenz kann mangels ausdrücklicher Regelung gestützt auf § 64 GG und Art. 38 GO nur dem Stadtrat zukommen.

Nach dem Gesagten konnte die Mitbeteiligte 1 gestützt auf Art. 50 GO der Rekurrentin dann die Anwaltskosten erstatten, wenn der Rechtsanwalt im Interesse der Mitbeteiligten 1 selbst oder aber im Interesse der Rekurrentin als Präsidentin der Mitbeteiligten 1 tätig war. Zu prüfen bleibt daher, ob die in der Rechnung vom 21. September 2015 ausgewiesenen Tätigkeiten diesen Interessen zuzuordnen sind.

4. a) Aus der vorliegenden Rechnung vom 21. September 2015 des Anwaltsbüros U. erhellt zunächst, dass Rechtsanwalt U. erstmals am 8. Juni 2015 eine Sitzung mit der Rekurrentin und ihrem Ehegatten abhielt. Sodann enthält die Rechnung eine Position betreffend rechtliche Abklärungen zum Themenkomplex Befangenheit/Ausstand und eine Position betreffend Entwurf eines Schreibens der Mitbeteiligten 1 an den Rekursgegner. Ferner werden auch das Aktenstudium und der Entwurf einer anschließenden Rekurschrift als Rechnungspositionen ausgewiesen. Neben der Ausarbeitung von Rechtsschriften finden sich in der Rechnung auch Kostenerhebungen betreffend die Ausarbeitung eines Strategiepapiers und verschiedene Telefonate mit der Rekurrentin und ihrem Ehegatten. Hinzuweisen ist auch auf die Durchführung einer Strategiesitzung im Beisein der Rekurrentin und ihres Ehegatten.
- b) Zusammengefasst lässt sich der eingereichten Rechnung entnehmen, dass das Anwaltsbüro U. in mehrfacher Weise im Rahmen der Untersuchungen der PUK Sozialbehörde tätig war. Aufgrund der Mandatserteilung durch die Rekurrentin am 8. Juni 2015 und dem Versand der Rechnung an die Rekurrentin ist davon auszugehen, dass die Beratungsdienstleistungen im Interesse der Rekurrentin erfolgten. Ob dabei allerdings die Interessen der Rekurrentin als Stadträtin oder als Präsidentin der Mitbeteiligten 1 vertreten wurden, erhellt aus der Rechnung nicht. Weiter lässt sich der Rechnung ebenfalls nicht zweifelsfrei entnehmen, ob der Rechtsanwalt im Interesse der Mitbeteiligten 1 als Gesamtbehörde tätig war. Entsprechende Indizien sind zwar



vorhanden: Namentlich durfte es wohl auch im Interesse der Mitbeteiligten 1 gewesen sein, dass Abklärungen betreffend die Ausstandsvorschriften von Mitgliedern der PUK Sozialbehörde getroffen wurden. Eine genaue Rekonstruktion dieser Leistungen ist indessen alleine aufgrund der eingereichten Rechnung nicht möglich.

Die Mitbeteiligte 1 selbst führt in ihren Erwägungen im Beschluss vom 8. Dezember 2015 zwar aus, dass die Durchführungen eines Ausstandsverfahrens im Hinblick auf die Tätigkeit eines Mitglieds der PUK Sozialbehörde notwendig sei, um die unvoreingenommene Weiterarbeit der PUK zu ermöglichen. Weiter führt sie aus, dass es aus ihrer Sicht legitim sei, wenn die Rekurrentin für sich und die Sozialbehörde juristischen Beistand nehme. Schliesslich führt sie aus, dass die durch die Rekurrentin beantragte juristische Unterstützung zumindest teilweise notwendig sei, weil die Stadt Y. keinen hausinternen Juristen habe.

Die Tatsache, dass der Rechtsanwalt durch die Rekurrentin mandatiert wurde, schliesst zunächst nicht aus, dass er mit seiner Tätigkeit auch die Interessen der Mitbeteiligten 1 vertrat, zumal die Rekurrentin als Vorsteherin des Ressorts Soziales gleichzeitig Präsidentin der Mitbeteiligten 1 ist. Es ist durchaus möglich, dass die Rekurrentin und die Mitbeteiligte 1, soweit die PUK Sozialbehörde die Organisation und Tätigkeit der Mitbeteiligten 1 untersucht bzw. untersuchte, gleichlautende Interessen aufweisen und daher die in der Rechnung aufgeführten juristischen Beratungsdienstleistungen nicht in ausschliesslichem Interesse der Rekurrentin, sondern auch im Interesse der Mitbeteiligten 1 erbracht wurden. Ferner ist es ebenfalls denkbar, dass die juristische Beratung zunächst gegenüber der Rekurrentin erfolgte und diese dann das entsprechende Wissen an die Mitbeteiligte 1 übermittelte. Eine abschliessende Beurteilung dieser Vorgänge ist allerdings aufgrund der vorliegenden Akten nicht möglich. Dass dazu nun keine nachträgliche Rekonstruktion der Vorgänge erfolgen kann, ist der Rekurrentin bzw. der Mitbeteiligten 1 anzulasten. Selbst wenn der mandatierte Rechtsanwalt, wie die Mitbeteiligte 1 behauptet, auch im Interesse derselben tätig war, so kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Rekurrentin und die Mitbeteiligte 1 allenfalls gegenläufige Interessen im Untersuchungsverfahren verfolgten bzw. verfolgen. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten des Rechtsanwalts wäre es diesbezüglich dringend notwendig gewesen, dass die Mitbeteiligte 1 vorgängig eine Kostengutsprache erteilen bzw. in Absprache mit der Rekurrentin den Rechtsanwalt mandatieren und das weitere Vorgehen mit diesem besprechen würde. Aus den Akten ergibt sich weder ein solches Vorgehen noch eine regelmässige Rücksprache der Mitbeteiligten 1 mit dem Rechtsanwalt und wurde durch die Mitbeteiligte 1 auch nicht geltend gemacht. Dass die Mitbeteiligte 1 nun rückwirkend einen pauschalen Betrag von Fr. 10 000 ohne weitere Massnahmen und – soweit aus den Unterlagen ersichtlich – ohne weitere Abklärungen der Rekurrentin zuspricht, scheint aufgrund der gegenwärtigen Aktenlage insofern als zumindest teilweise unrechtmässig, als damit unter Umständen auch Leistungen abgegolten wurden, die der mandatierte Rechtsanwalt nicht im Interesse der Mitbeteiligten 1, sondern im Interesse der Rekurrentin als Privatperson bzw. als Stadträtin erbrachte. Auch wenn der Mitbeteiligten 1 nach Art. 50 GO die Kompetenz zukommt, zur Wahrung ihrer Interessen bzw. der Interessen ihrer Präsidentin einen Rechtsanwalt zu mandatieren und derartige Anwaltskosten zu erstatten, so hat sie diese Kompetenz nach den in Art. 122 der Kantonsverfassung (KV) enthaltenen Grundsätzen transparent auszuüben und ist über-



dies im Verwaltungsverfahren verpflichtet, gemäss § 7 VRG den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Wie sich aus den Erwägungen ergibt, war sich die Mitbeteiligte 1 dieser mangelhaften Aktenlage durchaus bewusst, hat aber trotz oder gerade wegen dieser Unvollständigkeit einen pauschalen Betrag von Fr. 10 000 bewilligt. Indem sie die pauschale Erstattung der Anwaltskosten für einen Betrag von Fr. 10 000 bewilligte, obwohl auch für die Mitbeteiligte 1 aus der Rechnung vom 21. September 2015 nicht hervorgehen konnte, welche Interessen der mandatierte Rechtsanwalt vertrat, ist sie den ihr obliegenden Pflichten nicht nachgekommen.

Nach dem Gesagten erweist sich die Erstattung der Anwaltskosten durch die Mitbeteiligte 1 gemäss Beschluss vom 8. Dezember 2015 zumindest insofern als teilweise unrechtmässig, als damit auch Leistungen des mandatierten Rechtsanwalts vergütet wurden, die nicht im Interesse der Mitbeteiligten 1 bzw. im Interesse der Rekurrentin als Präsidentin der Mitbeteiligten 1 erbracht wurden.

5. a) Zu prüfen bleibt, ob deshalb eine aufsichtsrechtliche Aufhebung der Verfügung und die Anordnung der Rückforderung der bereits ausbezahlten Fr. 10 000 durch den Rekursgegner 29. März 2017 erforderlich war.
- b) Wie erläutert, verneinte der Rekursgegner in seinen Erwägungen, dass der Rechtsanwalt für die Mitbeteiligte 1 als Gesamtbehörde tätig wurde. Es kann indessen nicht ausgeschlossen werden, dass der mandatierte Rechtsanwalt auch die Interessen der Mitbeteiligten 1 vertrat. Bei vielen Aspekten dürften die Interessen der Mitbeteiligten 1 und der Rekurrentin übereinstimmen, weshalb ein pauschaler Ausschluss der Kompetenz zur Abgeltung der Anwaltskosten durch die Mitbeteiligte 1, wie dies der Rekursgegner erwägt, nicht zutreffen dürfte. Ferner liess der Rekursgegner unbeachtet, dass die Mitbeteiligte 1 der Rekurrentin auch dann Rechtsschutz zusichern darf, wenn diese in ihrer Funktion als deren Präsidentin von den Untersuchungen betroffen ist.

Insgesamt wäre daher der Rekursgegner gehalten gewesen, auf der Basis der Rechnung vom 21. September 2015 zu prüfen, welche Interessen der mandatierte Rechtsanwalt bei den jeweiligen Dienstleistungen vertrat. Aufgrund des geringen Detaillierungsgrads der genannten Rechnung wäre es unabdingbar gewesen, weitere Abklärungen durchzuführen und gegebenenfalls Erläuterungen zu den einzelnen Rechnungspositionen einzuholen. Indem der Rekursgegner von solchen Schritten absah, hat er den rechtlich massgeblichen Sachverhalt nur ungenügend abgeklärt und damit auf der Grundlage einer unvollständigen Sachverhaltsermittlung entschieden, obwohl die Feststellung der genauen Interessenlage für die Beurteilung der Rechtmässigkeit von erheblicher Bedeutung war. Indem der Rekursgegner trotz ungenügender Abklärung des Sachverhalts den Beschluss der Mitbeteiligten 1 vom 8. Dezember 2015 aufhob und diese anwies, die Fr. 10 000 von der Rekurrentin zurückzufordern, hat er seine aufsichtsrechtlichen Kompetenzen in unzulässiger Weise überschritten.

In Gutheissung des Antrags 1 des Rekurses ist daher die Dispositiv I des Beschlusses des Rekursgegners vom 29. März 2017 aufzuheben.



Von einer Rückweisung an den Rekursgegner zwecks Abklärung des Sachverhalts im Sinne des eventualiter vorgetragenen Antrags 3 wird abgesehen, da es grundsätzlich an der Mitbeteiligten 1 liegt, im Rahmen ihrer Kompetenz nach Art. 50 GO über die Höhe des Anspruchs zu befinden.

- c) Mit Aufhebung von Dispositiv I des angefochtenen Beschlusses würde der Beschluss der Mitbeteiligten 1 vom 8. Dezember 2015 grundsätzlich in Rechtskraft erwachsen. Wie sich hiervoor gezeigt hat, erweist sich der Beschluss vom 8. Dezember 2015 allerdings insofern zumindest teilweise unrechtmässig, als damit auch Leistungen des mandatierten Rechtsanwalts vergütet wurden, die nicht im Interesse der Mitbeteiligten 1 erbracht wurden. Dem Beschluss liegt überdies ebenfalls eine ungenügende Abklärung des Sachverhalts zugrunde: Die Mitbeteiligte 1 hat es gleichermassen unterlassen, detailliertere Erläuterungen zur Rechnung vom 21. September 2015 einzuholen. Die Mitbeteiligte 1 hätte zuerst die Tätigkeit des mandatierten Rechtsanwalts genau untersuchen und gegebenenfalls nähere Erläuterungen einholen müssen, um sicherzustellen, dass die Dienstleistungen in ihrem Interesse bzw. im Interesse der Rekurrentin als Präsidentin der Mitbeteiligten 1 vorgenommen wurden. In dem sie ohne diese Massnahmen eine Erstattung eines pauschalen Betrags von Fr. 10 000 bewilligte, versties sie gegen den in § 7 VRG verankerten Untersuchungsgrundsatz und gegen das in Art. 122 KV verbürgte Transparenzgebot. Damit liegt ein Verstoß gegen klares Recht vor, welcher das Einschreiten der Aufsichtsbehörde rechtfertigt.

Im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Massnahme ist der Beschluss der Mitbeteiligten 1 vom 8. Dezember 2015 aufzuheben und die Mitbeteiligte 1 anzuweisen, nach Einholung von detaillierten Erläuterungen und umfassender Abklärung des Sachverhalts im Sinne der hiervoor angeführten Erwägungen neu über den Entschädigungsanspruch der Rekurrentin zu beschliessen.

[...]