



Fall-Nr.: B 2013/250
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.07.2014
Entscheiddatum: 08.07.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 08.07.2014

Art. 27 BV; Art. 15 Abs. 1 Ingress und lit. a der Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter (sGS 914.45). Da die vorsätzliche oder fahrlässige Verwendung unzulässiger Hilfsmittel an der Prüfung für Grundbuchverwalter geeignet ist, die Vertrauenswürdigkeit des Kandidaten in Frage zu stellen, ist die – gegebenenfalls vorläufige – Verweigerung des Fähigkeitsausweises grundsätzlich eine zulässige Folge des Regelverstosses (Verwaltungsgericht, B 2013/250).

Urteil vom 8. Juli 2014

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. Th. Scherrer

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Eugen Mätzler, Schwager Schneider Mätzler Rechtsanwälte, Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

betreffend

Grundbuchverwalterprüfung 2013

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y. absolvierte 2012 die Prüfung zur Erlangung des Fähigkeitsausweises für st. gallische Grundbuchverwalter ohne Erfolg. In Ziffer 2 der Vorbemerkungen zur schriftlichen Prüfung vom 16. März 2012 waren die erlaubten Hilfsmittel abschliessend aufgezählt. Zugelassen waren insbesondere "die eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen" (act. 7/51).

B./ Ohne den Vertiefungskurs an der Gemeindefachschule erneut besucht zu haben, meldete sich X.Y. am 11. Dezember 2012 beim kantonalen Grundbuchinspektorat zur Grundbuchverwalterprüfung 2013 an (act. 7/1). Der Vizepräsident der Prüfungskommission bestätigte die Anmeldung am 22. Januar 2013 per E-Mail. Der Anhang dazu (act. 7/9) enthielt einen Entwurf der Vorbemerkungen zur schriftlichen Prüfung vom 21. Februar 2013 mit einer Aufzählung der zugelassenen Hilfsmittel (Ziffer 3) und Textausgaben im Bereich ZGB und OR (unter anderem jene von Gauch/Stöckli aus dem Verlag Schulthess, nicht jedoch die Kaufmännische Studienausgabe und die Ausgabe "Navigator" aus dem Verlag Orell Füssli, Ziffer 4) sowie dem – im Vergleich zur Vorbemerkung zur schriftlichen Prüfung 2012 neuen – ausdrücklichen Hinweis, dass in diesen Hilfsmitteln Stellen markiert und für den Schnellzugriff Ritter mit Begriffen, welche an den entsprechenden Stellen verwendet werden, angebracht sein dürfen, weitere Anmerkungen aber nicht zulässig sind (Ziffer 5). In der Einladung vom 31. Januar 2013 zur schriftlichen Prüfung vom 21. Februar 2013 wurden die zugelassenen Hilfsmittel aufgeführt. Nebst anderen wurden "die eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen" genannt (act. 7/8).

Am 21. Februar 2013 wurden die Kandidatinnen und Kandidaten vor dem Prüfungsbeginn ausdrücklich auf die erlaubten Hilfsmittel hingewiesen (act. 7/11). In den definitiven, von der Prüfungskommission im Zirkulationsverfahren am 14. Februar 2013 (act. 7/49) beschlossenen Vorbemerkungen zur schriftlichen Prüfung, welche den



Kandidatinnen und Kandidaten zusammen mit den Prüfungsaufgaben ausgehändigt wurden, war der gegenüber dem Entwurf unveränderte Hinweis auf die zulässigen Markierungen, Ritter und Anmerkungen enthalten (act. 7/12, jetzt Ziffer 4). Die Prüfung dauerte sechsdreiviertel Stunden, nämlich von 8.30 bis 12.00 Uhr und von 13.45 bis 17.00 Uhr. Nach Prüfungsbeginn wurden die von den Kandidatinnen und Kandidaten mitgebrachten Hilfsmittel durch die Prüfungsaufsicht systematisch überprüft. X.Y. wurde als sechster von acht Kandidaten kontrolliert. Die von ihm verwendeten amtlichen Gesetzesausgaben enthielten neben Markierungen und Rittern mit zulässigen Begriffen auch einzelne Ritter mit Begriffen, welche in den Erlassen nicht verwendet werden, sowie zahlreiche handschriftliche Querverweise und verschiedene zusätzliche Stichworte (act. 7/17-22). Der Vizepräsident der Prüfungskommission zog die Gesetzesausgaben innert der ersten halben Stunde ein (vgl. angefochtene Verfügung lit. C, was sich allerdings aus den Aktennotizen zum Ablauf nicht erschliesst; act. 7/64.4 und 5). X.Y. schrieb die Prüfung ohne diese Hilfsmittel zu Ende. Von der maximalen Punktzahl von 201,75 Punkten erreichte er 97,75 (48,5 Prozent). Welche Punktzahl für ein genügendes Ergebnis mindestens zu erzielen war, kann den Akten nicht entnommen werden (act. 7/24-27).

C./ Am 25. März 2013 teilte die Prüfungskommission X.Y. mit, er habe die schriftliche Grundbuchverwalterprüfung "unter dem Vorbehalt des Einsatzes von unerlaubten Hilfsmitteln" bestanden, und lud ihn zur mündlichen Prüfung am 10. April 2013 ein (act. 7/28). Unmittelbar nach der mündlichen Prüfung, die X.Y. bestanden hatte, eröffnete ihm die Prüfungskommission, wegen der unerlaubten Hilfsmittel, die er zur schriftlichen Prüfung mitgenommen habe, werde sie dem Departement des Innern beantragen, ihm das Patent nicht zu erteilen (act. 7/35). Die Prüfungskommission stellte am 18. April 2013 dem Departement den entsprechenden schriftlichen Antrag (act. 7/29).

Auf das Begehren von X.Y. vom 25. Juni 2013 hin (act. 7/37) verfügte das Departement des Innern am 12. November 2013, der Fähigkeitsausweis als Grundbuchverwalter werde ihm nicht erteilt (Ziffer 1), hingegen gelte die am 10. April 2013 abgelegte mündliche Prüfung als bestanden und müsse nicht wiederholt werden (Ziffer 2); für die Verfügung wurde keine Gebühr erhoben (Ziffer 3) und sein Antrag auf ausseramtliche Entschädigung abgewiesen (Ziffer 4).



D./ X.Y. (nachfolgend Beschwerdeführer) erhob gegen die Verfügung des Departements des Innern (nachfolgend Vorinstanz) vom 12. November 2013 durch seinen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 26. November 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, ihm aufgrund der im Frühling 2013 bestandenen mündlichen und schriftlichen Prüfungen den Fähigkeitsausweis für Grundbuchverwalter auszustellen.

Mit Vernehmlassung vom 16. Dezember 2013 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Am 17. Dezember 2013 teilte die Prüfungskommission dem Beschwerdeführer mit, mangels Kandidaten werde 2014 keine Grundbuchverwalterprüfung durchgeführt. Am 23. Dezember 2013 äusserte sich der Beschwerdeführer zur vorinstanzlichen Vernehmlassung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird - soweit wesentlich - in den Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).
2. Der Beschwerdeführer absolvierte am 21. Februar 2013 den schriftlichen und am 10. April 2013 den mündlichen Teil der Grundbuchverwalterprüfung. Die Verfahrensbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass er die mündliche Prüfung bestanden hat und die von ihm abgegebenen Lösungen zur schriftlichen Prüfung inhaltlich genügen. Mithin bezieht sich der Streitgegenstand nicht auf die materielle Bewertung (Benotung) der Prüfungsleistungen, bei deren Überprüfung sich die Gerichte Zurückhaltung auferlegen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (vgl. BGer 2D_32/2013 vom 23. Juli 2013 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.4.1, BGE 131 I 467 E. 3.1; BVGer B-2568/2008 vom 15. September 2008 E. 2; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 632).

Rügen, die eigentliche (Organisations-) und Verfahrensmängel betreffen, sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ohne diese Zurückhaltung zu prüfen (vgl. BGer 2P.44/2007 vom 2. August 2007 E. 2.1). Auf Verfahrensfragen beziehen sich alle



Einwendungen, die den äusseren Ablauf der Prüfung oder der Bewertung betreffen (BGE 106 Ia 1 E. 3c). Umstritten ist, ob die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung vom 12. November 2013 dem Beschwerdeführer den Fähigkeitsausweis trotz ausreichender Leistungen in der Prüfung zu Recht verweigert hat mit der Begründung, er habe unerlaubte Hilfsmittel eingesetzt. Der Beschwerdeführer rügt, die gegenüber dem Vorjahr verschärfte Hilfsmittelregelung beruhe auf einem formell und materiell unzulässigen Zirkulationsbeschluss der Prüfungskommission und damit auf einer ungenügenden Rechtsgrundlage und sei zudem unverhältnismässig (vgl. nachfolgend E. 3). Die Vorinstanz habe zudem bei ihrer Entscheidung ihr Ermessen unterschritten, zumindest aber in nicht verhältnismässiger Weise ausgeübt (vgl. nachfolgend E. 4).

3. Art. 27 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit (Abs. 1) und umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Abs. 2). Die vom Kanton verliehene Beurkundungsbefugnis hat zwar den Charakter einer übertragenen hoheitlichen Funktion und steht damit nicht unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (vgl. BGE 128 I 280 E. 3 mit Hinweisen). Da der Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter jedoch das berufliche Fortkommen des Inhabers auch in anderen Tätigkeitsbereichen wie beispielsweise in der Treuhand-, Immobilien- oder Bankbranche fördern kann, ist dessen Verweigerung geeignet, die Berufswahlfreiheit des Beschwerdeführers zu beeinträchtigen (vgl. Art. 16 der Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter, sGS 914.45, nachfolgend GBV-Prüfungsverordnung, wonach der Hinweis auf den Fähigkeitsausweis nicht unter das Verbot der Verwendung der Bezeichnung "Grundbuchverwalter" für Geschäftszwecke fällt). Der Eingriff hat dementsprechend auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage zu beruhen (dazu nachfolgend E. 3.1), im öffentlichen Interesse zu erfolgen (dazu nachfolgend E. 3.2) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (dazu nachfolgend E. 3.3; vgl. BGE 119 Ia 374 E. 2a; 120 Ia 126 E. 4a; 121 I 129 E. 3b).

3.1. Das st. gallische Recht behält die öffentliche Beurkundung einschliesslich Ersatz der Unterschrift, ausgenommen im internationalen Verhältnis, sowie die Beglaubigungen und Zeugnisse in Grundbuchsachen (Art. 15 Abs. 1 Ingress und lit. c sowie Art. 35ter Ingress und lit. a des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen



Zivilgesetzbuch, sGS 911.1, abgekürzt EG-ZGB, in Verbindung mit Art. 49 ff. der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.11) einerseits und bestimmte Aufgaben bei der Führung des Grundbuchs (Art. 2 der Verordnung über das Grundbuch, sGS 914.13, abgekürzt VGB) andererseits dem Grundbuchverwalter vor. Als Grundbuchverwalter sind gemäss Art. 179 EG-ZGB nur Personen wählbar, die einen von der Aufsichtsbehörde ausgestellten Fähigkeitsausweis besitzen. Die weiteren erforderlichen Bestimmungen über das Grundbuchwesen werden auf dem Verordnungsweg erlassen (Art. 185 EG-ZGB).

Der Fähigkeitsausweis wird vom Departement des Innern - das auch die Grundbuchführung beaufsichtigt (vgl. Art. 182 EG-ZGB in Verbindung mit Art. 22 lit. d^{bis} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]) – aufgrund einer bestandenen Prüfung über die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse zur selbständigen Grundbuchführung ausgestellt (Art. 2 der Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter, sGS 914.45, nachfolgend GBV-Prüfungsverordnung). Vorbereitung, Durchführung und Bewertung der Prüfung obliegt einer dreiköpfigen Prüfungskommission (vgl. Art. 3 GBV-Prüfungsverordnung). Diese entscheidet insbesondere über die bei der schriftlichen Prüfung zur Verfügung stehenden Hilfsmittel (Art. 8 Abs. 2 GBV-Prüfungsverordnung). Damit kann sich die Zuständigkeit der Prüfungskommission zur Festlegung der zugelassenen Hilfsmittel angesichts der herrschenden Rechtsprechung (vgl. BGE 122 I 130 E. 3b mit Hinweisen) und der gängigen Praxis (vgl. Kanton Graubünden: Art. 6 der Verordnung über den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter [BR 217.650]; Kanton Luzern: § 8 der Verordnung über die Prüfung der Grundbuchverwalterinnen und -verwalter und ihrer Stellvertretungen [SRL Nr. 61]) auf eine genügende Rechtsgrundlage stützen.

Die Prüfungskommission hat sich bisher keine schriftliche Geschäftsordnung gegeben (act. 7/5). Sie beschloss die für die schriftliche Prüfung vom 21. Februar 2013 geltende Regelung über die zulässigen Hilfsmittel am 14. Februar 2013 einstimmig auf dem Zirkulationsweg (act. 7/58.2). Ob – wie der Beschwerdeführer geltend macht – unter diesen Umständen entsprechend den allgemeinen Regeln zum Verwaltungsverfahren (vgl. Art. 22 Abs. 3 VRP) Zirkulationsbeschlüsse der Prüfungskommission unzulässig sind (vgl. dazu GVP 2004 Nr. 2 E. d), kann indessen offen bleiben, zumal sie sich entgegen der in der Beschwerde vertretenen Auffassung inhaltlich von der früheren



Regelung, welche die zugelassenen Hilfsmittel ebenfalls abschliessend aufzählte und damit eigene Notizen nicht erlaubte (vgl. act. 7/58.3), nicht zu Ungunsten der Kandidatinnen und Kandidaten unterschied. Im Gegenteil wurden zu ihren Gunsten im Bereich ZGB und OR ausdrücklich auch bestimmte nicht amtliche, mit gedruckten Verweisen versehene Ausgaben zugelassen. Dass auch die frühere Regelung auf einem – gegebenenfalls unzulässigen - Zirkulationsbeschluss beruhte, wird in der Beschwerde nicht geltend gemacht. Immerhin ist anzumerken, dass eine solche Praxis jedenfalls nicht ohne Weiteres mit einer stillschweigend vom Gesetz abweichenden Regelung begründet werden könnte, wie dies die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausführt (act. 2 E. 3.5.3).

3.2. Die Regelung, insbesondere die Beschränkung der zur schriftlichen Prüfung zugelassenen Hilfsmittel, dient öffentlichen Interessen. Zum einen soll die Prüfung geordnet ablaufen. Zum anderen verlangt das Erfordernis des Fähigkeitszeugnisses, dass die Kandidatinnen und Kandidaten ihr eigenes Wissen und Können unter für alle gleichen Bedingungen nachweisen.

3.3. Die konkrete Regelung der zur schriftlichen Prüfung vom 21. Februar 2013 zugelassenen Hilfsmittel, insbesondere die Beschränkung der persönlichen Bearbeitung der Erlasse auf Markierungen und mit von der Rechtsordnung selbst verwendeten Begriffen beschriftete Ritter, ist sodann auch verhältnismässig.

3.3.1. Die Regelung ist geeignet, einen geordneten Prüfungsablauf zu ermöglichen und die von den Kandidatinnen und Kandidaten erarbeiteten Lösungen der Prüfungsaufgaben als ihrem eigenen Wissen und Können entsprechend erscheinen zu lassen.

3.3.2. Hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Beschränkung der zugelassenen Hilfsmittel ist davon auszugehen, dass verschiedene Regelungen denkbar sind. Der Beschwerdeführer rügt, es bleibe ihm vollständig unerfindlich, inwiefern es zur Prüfung der Fähigkeiten und Kenntnisse der Grundbuchverwalter zweckmässig oder gar erforderlich sein könnte, den Kandidaten die Nutzung der Hilfsmittel insofern einzuschränken, als die an die Prüfung mitzubringenden Gesetzbücher nicht mit Stichworten, Notizen und Querverweisen versehen werden dürften.



Inwieweit zur Prüfung persönliche Unterlagen zugelassen werden, ist ein Entscheid, der im Ermessen der Prüfungskommission liegt. Ausgestaltung und Organisation der schriftlichen Prüfung hängen davon ab, ob als Hilfsmittel lediglich die Rechtserlasse oder aber auch Kommentare und ergänzende Literatur zugelassen werden. Würden ergänzende Notizen in den Erlassen zugelassen, würde die Prüfung auch den – einen Grundbuchverwalter jedenfalls nicht in erster Linie auszeichnenden - Erfindergeist der Kandidaten hinsichtlich der Gestaltung der Erlasse (Kopien mit Informationen auf den Rückseiten, ausklappbare Zusatzblätter usw.) messen. Würden in den amtlichen Ausgaben eigene Querverweise zugelassen, müssten sämtliche Notizen auch inhaltlich überprüft werden. Der damit verbundene Kontrollaufwand stünde einem geordneten Ablauf der Prüfung offenkundig entgegen. Im Interesse einer während der schriftlichen Prüfung innert nützlicher Frist durchführbaren Überprüfung der Hilfsmittel ist es angebracht, klare und damit einfach handhabbare Beschränkungen festzulegen. Insbesondere erspart die Beschränkung der schriftlichen Anmerkungen auf Ritter und auf Begriffe, welche das Gesetz selbst verwendet, die Beurteilung von Grenzfällen. Deshalb kann aus dem Umstand, dass im Bereich ZGB und OR Ausgaben mit gedruckten Querverweisen zugelassen sind, nicht abgeleitet werden, die amtlichen Ausgaben der übrigen Erlasse dürften mit eigenen Querverweisen versehen werden.

3.3.3. Die Begrenzung der zugelassenen Hilfsmittel, wie sie von der Prüfungskommission mit den Vorbemerkungen zur schriftlichen Grundbuchverwalterprüfung vom 21. Februar 2013 beschlossen wurde, erweist sich auch als zumutbar. Insbesondere steht ihr kein überwiegendes privates Interesse gegenüber – im Gegenteil dient die Regelung vorab der Gleichbehandlung der Prüfungskandidaten und Prüfungskandidatinnen, indem sie eine eindeutige und leicht überprüfbare ausdrückliche Regelung zu den zulässigen Bearbeitungen der Hilfsmittel trifft.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, die konkrete Handhabung der Regelung sei übertrieben streng und führe mit der Verweigerung des Fähigkeitsausweises zu einem unverhältnismässigen Ergebnis. Er erfülle die Voraussetzungen zur Erteilung des Fähigkeitsausweises gemäss Art. 2 der GBV-Prüfungsverordnung. Indem die Vorinstanz den durch die Verweigerung der Berufsbewilligung schwer beeinträchtigten Interessen des Beschwerdeführers mit keinem Wort Rechnung trage und die Schwere



der Sanktion nicht in Relation zur Schwere des Regelverstosses setze, unterschreite sie das ihr zustehende Ermessen beziehungsweise übe dieses missbräuchlich aus.

4.1. Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 133 I 77 E. 4.1 mit Hinweisen).

4.2. Die GBV-Prüfungsverordnung regelt die Folgen der Missachtung der Hilfsmittelregelung nicht ausdrücklich. Auch die Prüfungskommission selbst hat die Sanktionen nicht in allgemeiner Weise geregelt. Insoweit fehlt es an einer ausdrücklichen rechtssatzmässigen Grundlage für die Verweigerung des Grundbuchverwalterpatents. Die Lücke ist mit Blick auf den Zweck, die Berufsausübung vom Erwerb eines Fähigkeitsausweises abhängig zu machen, zu füllen. Bei der Festsetzung der Sanktion ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz gemäss Art. 15 Abs. 1 der GBV-Prüfungsverordnung den Fähigkeitsausweises wegen mangelnder Vertrauenswürdigkeit (lit. a) und aus anderen wichtigen Gründen (lit. c) entziehen kann. Da die vorsätzliche oder fahrlässige Verwendung nicht zugelassener Hilfsmittel an einer Prüfung geeignet ist, die Vertrauenswürdigkeit des Kandidaten in Frage zu stellen, ist die – gegebenenfalls vorläufige - Nichterteilung des Fähigkeitsausweises grundsätzlich eine zulässige Folge des Regelverstosses. Die vorübergehende Verweigerung des Fähigkeitsausweises mit der Möglichkeit, die schriftliche Prüfung zu wiederholen, erscheint unter Berücksichtigung der konkreten Umstände im Fall des Beschwerdeführers auch nicht als unzumutbar.

4.3. Die vom Beschwerdeführer zur schriftlichen Prüfung mitgebrachten amtlichen Gesetzesausgaben sind mit handschriftlichen Anmerkungen versehen (act. 7/17-22), welche über blosser Querverweise hinausgehen. So enthalten der Gebührentarif für die Grundbuchämter und für die Durchführung der Grundstückschätzung (act. 7/17, Seiten 2, 7 und 13), die Grundbuchverordnung (act. 7/18, Seiten 4699 und 4701), das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (act. 7/20, Seiten 6, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 18, 22 und



23) und das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (act. 7/22, Seiten 1, 6, 14, 35, 37, 43, 59, 63, 64, 68, 73, 76, 80, 81, 82, 90, 99, 100 und 107) kurze Erläuterungen beziehungsweise Begriffserklärungen, welche unter das in Ziffer 3 in Verbindung mit Ziffer 4 der Vorbemerkungen statuierte Verbot "weiterer Anmerkungen" fallen. Darüber hinaus hat der Beschwerdeführer einige der in den konfiszierten Erlassen angebrachten Ritter mit Stichworten versehen, welche an den entsprechenden Stellen nicht verwendet werden (vgl. etwa im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, act. 7/20, Seite 7 "Offizialmaxime" und "Noven", Seite 9 "Allgemeinverfügung", Seite 15 "Dispositionsmaxime"; im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, act. 7/22, Seite 37 "Kompetenzstücke", Seite 49 "Abschlagszahlungen").

Die Nichtanerkennung der genügenden schriftlichen Prüfung ist für den Beschwerdeführer zwar einschneidend. Dass sich die Vorinstanz entsprechend dem Antrag der Prüfungskommission für die Nichtanerkennung des schriftlichen Prüfungsergebnisses mit gleichzeitiger Zulassung zur mündlichen Prüfung und Anerkennung der dort erbrachten genügenden Leistung entschieden hat, erscheint jedoch mangels praktikabler milderer Massnahmen nicht unverhältnismässig. Die Prüfungskommission hat vielmehr abweichend von Art. 10 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 der GBV-Prüfungsverordnung, welche die Wiederholung der gesamten nicht bestandenen Prüfung vorsieht, zugunsten des Beschwerdeführers die bestandene mündliche Prüfung anerkannt.

Ob der Beschwerdeführer in der schriftlichen Prüfung nach einem Punkteabzug oder bei Nichtbewertung der mit den unzulässigen Hilfsmitteln erarbeiteten Lösungsteile noch ein genügendes Ergebnis erzielt hätte und diese Sanktion deshalb als milderes Mittel in Erwägung gezogen werden müsste, lässt sich anhand der Unterlagen nicht beurteilen. Die Umsetzung beider Möglichkeiten wäre indessen mit unverhältnismässig grossem Aufwand verbunden, zumal in jedem Einzelfall ermittelt werden müsste, welche Lösungselemente auf die unzulässigen Hilfsmittel zurückzuführen sind.

Qualifizierte die Vorinstanz den vom Beschwerdeführer zu verantwortenden Regelverstoss mit Blick auf den Zweck der Grundbuchverwalterprüfung als ausreichend schwer, um dem Beschwerdeführer die Erteilung des Fähigkeitsausweises



- vorübergehend – zu verweigern, ist diese Beurteilung daher nicht zu beanstanden. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass der Beschwerdeführer die schriftliche Grundbuchverwalterprüfung weitestgehend ohne Verwendung der konfiszierten unerlaubten Hilfsmittel absolviert und bestanden hat, weil sie ihm kurz nach Beginn der Prüfung entzogen wurden. Vielmehr hat der Beschwerdeführer die unzulässigen Hilfsmittel der Prüfungsaufsicht nicht von sich aus abgegeben, sondern die Prüfung unter Mitführung der fraglichen Erlasse angetreten, obwohl ihm aufgrund der Regelung zur schriftlichen Prüfung im Jahr 2012, welche im Zusammenhang mit den zulässigen Erlassen einzig "die eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen" nannte, und der Präzisierung im Anhang zum E-Mail des Vizepräsidenten der Prüfungskommission vom 22. Januar 2013, wonach eigene Anmerkungen und im Bereich ZGB und OR Ausgaben mit über Querverweise hinausgehenden Anmerkungen nicht zugelassen sind, klar sein musste, dass sich seine eigenen Anmerkungen zumindest teilweise in einem unzulässigen Bereich bewegten.

4.4. Dieses Ergebnis verletzt auch den Grundsatz von Treu und Glauben nicht. Gemäss Art. 5 Abs. 3 BV handeln staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz setzt ein Verhalten oder eine Äusserung der Behörde voraus, die gegenüber einer bestimmten Person eine Vertrauensgrundlage schafft. Nach der Rechtsprechung verleiht der Grundsatz von Treu und Glauben einer Person unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. BGer 6B_244/2011 vom 20. Juni 2011 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 131 II 627 E. 6.1 und 129 I 161 E. 4.1).

Der Beschwerdeführer kann aus dem Verhalten der Prüfungskommission – insbesondere daraus, dass die endgültige, mit dem ihm bekannten Entwurf inhaltlich jedoch völlig übereinstimmende Hilfsmittelregelung erst zu Beginn der schriftlichen Prüfung bekannt gegeben wurde - nur etwas zu seinen Gunsten ableiten, wenn er davon ausgehen durfte, die handschriftlichen Anmerkungen in seinen amtlichen Gesetzesausgaben wären nach der für die schriftliche Grundbuchverwalterprüfung 2012 geltenden Hilfsmittelregelung erlaubt gewesen. Die Prüfungskommission geht davon aus, das Anmerkungsverbot in Ziffer 4 der Vorbemerkungen zur schriftlichen



Prüfung 2013 beziehungsweise in Ziffer 5 des Entwurfs stelle lediglich die Regelung klar, wie sie insbesondere bereits im Jahr 2012 gegolten habe.

Die Regelung zur schriftlichen Prüfung 2012 nannte in der abschliessenden – "Als Hilfsmittel dürfen nur ... verwendet werden" - Aufzählung "die eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen" (act. 7/51). Der Beschwerdeführer musste deshalb bereits damals davon ausgehen, weitere eigene Hilfsmittel seien nicht zugelassen. Zu den nicht zugelassenen weiteren Hilfsmitteln mussten für den Beschwerdeführer erkennbar auch eigene inhaltlich über den Wortlaut der Gesetze und Verordnungen hinausgehende Notizen in den Erlassen gehören. Dies gilt umso mehr, als auch im Bereich ZGB und OR Ausgaben mit über Querverweise hinausgehenden Anmerkungen ausdrücklich nicht zugelassen sein sollten. Dass es für die Unterscheidung von zulässigen und unzulässigen Hilfsmitteln sachlich nicht wesentlich sein kann, ob solche Notizen in der Form von Anmerkungen in den amtlichen Ausgaben der Erlasse oder auf Zusatzblättern vorlagen, musste auch dem Beschwerdeführer klar sein, zumal sonst – wie bereits dargelegt – zu klären wäre, wo die Grenze der zulässigen Anmerkungen läge (vgl. dazu oben E. 3.3.2). Da die handschriftlichen Notizen in den vom Beschwerdeführer verwendeten amtlichen Ausgaben von eidgenössischen und kantonalen Gesetzen und Verordnungen unbestrittenermassen teilweise über den Wortlaut der Erlasse hinaus gingen, kann der Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass er die betreffenden Unterlagen angeblich bereits im Jahr 2012 an der schriftlichen Prüfung verwendete, nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Daran vermag nichts zu ändern, wenn – aus welchen Gründen auch immer – die Unterlagen damals nicht beanstandet worden waren. Hinzu kommt, dass der Anhang zum E-Mail des Vizepräsidenten der Prüfungskommission vom 22. Januar 2013 mit der klaren Beschränkung eigener Anmerkungen den Beschwerdeführer hätte veranlassen müssen, Unsicherheiten bezüglich der Zulässigkeit seiner bearbeiteten amtlichen Gesetzesangaben zu klären.

Der Vizepräsident der Prüfungskommission hat die von ihm als unzulässig beurteilten Hilfsmittel eingezogen. Daraus, dass er den Beschwerdeführer die Prüfung ohne diese Hilfsmittel zu Ende schreiben liess, kann nicht abgeleitet werden, im Fall einer genügenden Leistung werde eine Sanktion ausbleiben, zumal der Entscheid darüber nicht dem Vizepräsidenten, sondern der Prüfungskommission oblag, welche über die



St.Galler Gerichte

Zulassung zur mündlichen Prüfung (Art. 3 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 3 der GBV-Prüfungsverordnung) und ihren Antrag an das Departement des Innern (Art. 10 Abs. 1 der GBV-Prüfungsverordnung) befindet.

5. Zusammengefasst ergibt sich, dass der Beschwerdeführer durch das Mitführen handschriftlich ergänzter Erlasse anlässlich der schriftlichen Grundbuchverwalterprüfung vom 21. Februar 2013 gegen die von der Prüfungskommission am 14. Februar 2013 beschlossene Hilfsmittelregelung – zumindest fahrlässig - verstossen hat. Unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die von Seiten der Prüfungskommission beantragte Sanktion des Nichtbestehens der schriftlichen Prüfung infolge der Verwendung unerlaubter Hilfsmittel als verhältnismässig beurteilt hat. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hätte.

6. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss in der gleichen Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

Dr. Thomas Scherrer