Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.460/2003 /kil

Urteil vom 11. August 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
CAP Rechtsschutz-Versicherungsgesellschaft AG, Rosenbergstrasse 60, Postfach 347, 9001 St. Gallen, bzw. Poststrasse 30, 6301 Zug,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Sutter, Niedern 117, Postfach, 9043 Trogen,

gegen

Anwaltskammer des Kantons St. Gallen, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen,
Kantonsgericht St. Gallen, III. Zivilkammer, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Tätigkeit im anwaltlichen Monopolbereich,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Kantonsgerichts St. Gallen, III. Zivilkammer, vom 19. August 2003.

Sachverhalt:
A.
Die CAP Rechtsschutz-Versicherungsgesellschaft AG (im Folgenden: CAP), handelnd durch bei ihr angestellte Anwälte, stellte am 24. Oktober 2001 für eine bei ihr versicherte Person Strafanzeige beim Untersuchungsamt St. Gallen gegen die Verantwortlichen einer Bank. In diesem Zusammenhang trat sie für die versicherte Person in der Folge auch anlässlich eines Telefonates und zweier weiterer Schreiben auf.

Am 18. April 2002 überwies der Präsident der Anklagekammer des Kantons St. Gallen, der vom Auftreten der CAP gegenüber dem Untersuchungsamt Kenntnis erhalten hatte, die Akten der Anwaltskammer des Kantons St. Gallen im Hinblick auf ein allfälliges anwaltsrechtliches Aufsichtsverfahren insbesondere gegen die CAP. Daraufhin eröffnete die Anwaltskammer ein Massnahmeverfahren gegen die CAP. Am 24. April 2003 entschied sie, dass die CAP gestützt auf Art. 37 des Anwaltsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 11. November 1993 (AnwG/SG) "verwarnt" werde und die Kosten des Verfahrens zu tragen habe. Der Entscheid wurde damit begründet, dass die CAP ohne Berechtigung im Monopolbereich der Rechtsanwälte tätig geworden sei.
B.
Hiergegen erhob die CAP Beschwerde beim Kantonsgericht St. Gallen (im Folgenden: Kantonsgericht). Dieses hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 19. August 2003 teilweise gut. Es ging davon aus, dass sich die CAP in einem Rechtsirrtum befunden habe. Daher sah es von einer Sanktion ab, hob die durch die Anwaltskammer ausgesprochene Verwarnung auf und stellte lediglich fest, "dass die Beschwerdeführerin ohne Bewilligung den Beruf des Rechtsanwaltes hat ausüben lassen." Den Kostenspruch der Anwaltskammer liess es mit der Begründung bestehen, die CAP habe durch ihr Verhalten zum Verfahren Anlass gegeben. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens wurden der CAP zur Hälfte auferlegt; der anwaltlich vertretenen CAP wurde keine Parteientschädigung zugesprochen.

C.
Die CAP hat am 23. September 2003 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, den Entscheid des Kantonsgerichts vom 19. August 2003 aufzuheben und das gegen sie eingeleitete Disziplinarverfahren einzustellen. Eventualiter begehrt sie, in das Dispositiv des angefochtenen Entscheids zusätzlich aufzunehmen, dass sie sich in einem Rechtsirrtum befunden habe.
D.
Die Anwaltskammer des Kantons St. Gallen hat sich vernehmen lassen, jedoch keinen Antrag gestellt. Das Kantonsgericht hat ebenso wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Beschwerdeführerin ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gelangt. Es stellt sich vorab die Frage nach der Zulässigkeit dieses Rechtsmittels.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist - unter Vorbehalt der gesetzlichen Ausnahmen - zulässig gegen Verfügungen einer letzten kantonalen Instanz, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG [SR 172.021]; Art. 98 lit. g OG; BGE 129 II 183 E. 3.1 S. 186). Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. (auch) auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 128 II 259 E. 1.2 S. 262 f.; 123 II 359 E. 1a/aa S. 361; 121 II 72 E. 1b S. 75). Eine mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Verfügung liegt nicht schon vor, wenn bei der Anwendung selbständigen kantonalen Rechts eine Bundesnorm zu beachten oder mit anzuwenden ist, sondern nur dann, wenn öffentliches Recht des Bundes die oder eine Grundlage der angefochtenen Verfügung bildet (BGE 128 II 259 E. 1.2 S. 263; 127 II 1 E. 2b/aa S. 3 f.).
1.2 Das Kantonsgericht hat seinen Entscheid auf kantonales Recht gestützt. Die Beschwerdeführerin behauptet, es hätte seinen Entscheid auf das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA; SR 935.61) stützen müssen; dieses regle das Disziplinarrecht nun abschliessend; ausserdem sei das "Disziplinarverfahren" (recte: Massnahmeverfahren) gegen die Beschwerdeführerin erst nach Inkrafttreten des eidgenössischen Anwaltsgesetzes eingeleitet und auch der angefochtene Entscheid nach diesem Zeitpunkt erlassen worden. Das Kantonsgericht ist hingegen davon ausgegangen, das eidgenössische Anwaltsgesetz komme vorliegend schon deshalb nicht zur Anwendung, weil dieses erst per 1. Juni 2002, also nachdem sich der zu beurteilende Sachverhalt abgespielt hat, in Kraft getreten ist.
1.3 Das Bundesgericht hat zwischenzeitlich entschieden, dass die Anwendung des eidgenössischen Anwaltsgesetzes - mit Blick auf den in Disziplinarsachen analog anzuwendenden Grundsatz der "lex mitior"- auch auf Vorgänge in Betracht kommt, die sich vor dessen Inkrafttreten zugetragen haben (zur Publikation bestimmter BGE 2A.459/2003 vom 18. Juni 2004, E. 1.2; vgl. auch Urteil 2A.191/2003 vom 22. Januar 2004, E. 1.3). Vorliegend ist aber fraglich, ob der sachliche und persönliche Anwendungsbereich des eidgenössischen Anwaltsgesetzes überhaupt betroffen ist.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 BGFA gilt das eidgenössische Anwaltsgesetz für Personen, die über ein Anwaltspatent verfügen und in der Schweiz im Rahmen des Anwaltsmonopols Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten. Die Beschwerdeführerin als juristische Person verfügt nicht über ein Anwaltspatent und ist daher vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen. Damit kann das im eidgenössischen Anwaltsgesetz (für die davon erfassten Anwälte) geregelte Disziplinarrecht (Art. 17 ff. BGFA) in ihrem Fall keine Geltung beanspruchen (vgl. BBl 1999 S. 6021 Ziff. 13; Karl Spühler, Bedeutung, Anwendbarkeit und Anwendungsprobleme des BGFA, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Anwaltsrecht nach dem BGFA, 2003, S. 36; Lucien Valloni/Marcel Steinegger, Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, 2002, S. 23; Vincenzo Amberg, Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, Anwaltsrevue 2002 Heft 3 S. 10; Made-

leine Vouilloz, La nouvelle loi fédérale sur la libre circulation des avocats, SJZ 98/2002 S. 433 f.; Hans Nater, Anwaltsrecht, in: Walter Fellmann/Tomas Poledna [Hrsg.], Aktuelle Anwaltspraxis 2001, 2002, S. 440 f.; ders., Überarbeiteter Entwurf für ein Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und
Anwälte, SJZ 95/1999 S. 197). Im Gegensatz zum Anwaltsgesetz des Kantons St. Gallen (mit Art. 37) enthält es bezeichnenderweise keine Regelung, ob und wie Nichtanwälte, die das Anwaltsmonopol missachten, sanktioniert werden. Schliesslich ist auch nicht umstritten, ob die Beschwerdeführerin gemäss dem eidgenössischen Anwaltsgesetz ins Anwaltsregister eingetragen werden kann (vgl. Art. 5 ff. BGFA).
1.4 Nach dem Gesagten stützt sich der angefochtene Entscheid auf selbständiges kantonales Recht, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht offen steht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist auch unerheblich, dass die unrichtige Anwendung von Art. 18 bis 20 StGB und damit die unrichtige Anwendung von Bundes(straf)recht gerügt wird. Dadurch, dass die kantonalen Behörden eine Lücke im kantonalen Recht durch analoge Anwendung der genannten Bestimmungen des Bundesrechts geschlossen haben, ist das Bundesrecht nicht Grundlage des angefochtenen Entscheids geworden; es ist bloss als kantonales Recht zur Anwendung gelangt.
1.5 Die Eingabe kann jedoch als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen und behandelt werden, soweit die Beschwerdeführerin in rechtsgenügender Weise Rügen erhoben hat (vgl. 127 II 1 E. 2c S. 5). Das Bundesgericht untersucht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde allerdings nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist. Es tritt insbesondere nicht auf unsubstantiierte Vorbringen und rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid ein (vgl. Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201; 129 II 297 E. 2.2.2 S. 301).
1.6 Der angefochtene Entscheid trifft die Beschwerdeführerin in rechtlich geschützten Interessen (Art. 88 OG), auch wenn das Kantonsgericht von einer Massnahme Umgang genommen hat. Er ist für die Beschwerdeführerin mit Kostenfolgen verbunden, die den Vorwurf eines gegen das Gesetz verstossenden Verhaltens in sich schliessen und der Beschwerdeführerin nahe legen, ein bestimmtes Verhalten in Zukunft zu unterlassen. Er kann im Weiteren auch die Stellung der Beschwerdeführerin in einem künftigen Massnahmeverfahren beeinträchtigen (vgl. BGE 103 Ia 426 E. 1b S. 428 f.; Urteil 2P.125/2000 vom 18. August 2000, E. 1a).
1.7 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht gegebenen Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 127 II 1 E. 2c S. 5; 124 I 327 E. 4 S. 332 ff., mit Hinweisen). Soweit mit den Rechtsbegehren mehr verlangt wird als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, sind sie nicht zulässig.
2.
2.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich sinngemäss zunächst auf die derogatorische Kraft (Grundsatz des Vorrangs) des Bundesrechts (Art. 49 BV). Sie macht geltend, dass nun das eidgenössische Anwaltsgesetz den anwaltlichen Monopolbereich regle und ihn "unmissverständlich auf das Auftreten vor Gericht" beschränke, was die Vertretung vor dem Untersuchungsamt St. Gallen nicht umfasse; demzufolge dürfe sie ohne Bewilligung eine versicherte Person vor dem Untersuchungsamt vertreten. Als für sie günstigere Regelung müsse insoweit das eidgenössische Anwaltsgesetz nach dem Grundsatz der lex mitior (vgl. Zitate aus der Rechtsprechung hiezu bei E. 1.3) zur Anwendung kommen, auch wenn es zur Zeit des fraglichen Verhaltens noch nicht in Kraft gewesen sei.
2.2 Beim Grundsatz der lex mitior handelt es sich um eine Regel des eidgenössischen Strafrechts (Art. 2 Abs. 2 StGB) mit Grundrechtscharakter. Sie kommt deshalb mitunter auch in anderen Rechtsbereichen zum Tragen, wo neues Recht zu einer anderen Bewertung eines geregelten Verhaltens führt. Allerdings bezieht sich der Grundrechtscharakter des Prinzips nur auf Normen, die die Bewertung eines speziell umschriebenen Verhaltens regeln. Er erfasst nicht wertneutrale Festlegungen wie zum Beispiel die Umschreibung des Anwaltsmonopols (vgl. Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, 2. Aufl. 1997, N. 10 zu Art. 2 StGB; Stefan Trechsel/Peter Noll, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, 5. Aufl. 1998, S. 56; Franz Riklin, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I Verbrechenslehre, 2. Aufl. 2002, S. 93, § 8 N. 14; in diesem Sinne auch BGE 123 IV 84 E. 3b S. 87 f.; zur Eingrenzung der lex mitior ferner BGE 89 IV 113 E. I/1a und b S. 116 ff.; Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 102/1983 II S. 176 f.). Aus dem Umstand, dass in Art. 2 Abs. 1 BGFA der Begriff des Anwaltsmonopols erwähnt wird - im Übrigen ohne nähere Umschreibung -, kann die Beschwerdeführerin deshalb unter dem Gesichtswinkel der lex mitior
nichts für sich ableiten. Insbesondere kann sie nicht auf diesem Weg die Anwendung von Bundesrecht auf den zu beurteilenden Sachverhalt erwirken. Eine Verletzung von Art. 49 BV scheidet demnach aus.
3.

3.1 Soweit die Beschwerdeführerin nicht irrtümlicherweise davon ausgegangen ist, das eidgenössische Anwaltsgesetz sei anzuwenden, rügt sie sinngemäss eine qualifiziert falsche Auslegung und Anwendung kantonalen Rechts. Die Auslegung von kantonalem Gesetzesrecht prüft das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, soweit - wie hier - kein schwerer Eingriff in ein Grundrecht in Frage steht, nur auf Willkür hin (vgl. BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. 1994, S. 158 ff.). Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft, was der Beschwerdeführer in seiner Eingabe ans Bundesgericht deutlich dartun muss (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 12; 125 I 492 E. 1b S. 495). Willkür liegt schliesslich nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 127 I 54 E. 2b S.
56, mit Hinweisen).
3.2 Gemäss Art. 37 AnwG/SG verfügt die kantonale Anwaltskammer "gegen Personen oder Unternehmen, die ohne Berechtigung den Beruf des Rechtsanwalts ausüben oder ausüben lassen oder sonstwie Bestimmungen dieses Gesetzes verletzen", Massnahmen, welche in einer Verwarnung, einer Geldleistung bzw. Busse oder auch in der Androhung einer Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB und Strafanzeige bestehen können. Im Kanton St. Gallen wird der Bereich des Anwaltsmonopols in Art. 10 AnwG/SG geregelt. Darin wird festgehalten, "die berufsmässige Vertretung vor Strafuntersuchungsbehörde und Gericht ist dem Rechtsanwalt mit Anwaltspatent vorbehalten, soweit dieser Erlass nichts anderes bestimmt". Nach dem bis zum 31. Dezember 2002 gültigen Wortlaut dieser Bestimmung war "die berufsmässige Vertretung vor Gericht [...]dem Rechtsanwalt mit Bewilligung zur Berufsausübung vorbehalten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt" (Art. 10 aAnwG/SG). Als die Beschwerdeführerin die vorgehaltenen Handlungen beging, war noch diese Fassung in Kraft.
3.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es sich beim Untersuchungsamt, vor welchem sie in Vertretung einer versicherten Person aufgetreten ist, nicht um ein Gericht im Sinne von Art. 10 aAnwG/SG handelt, während die kantonalen Instanzen die entgegengesetzte Ansicht vertreten.
3.3.1 Die Beschwerdeführerin hat im kantonalen Beschwerdeverfahren argumentiert, das Untersuchungsamt sei bei den in Art. 77 bis 80bis der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 16. November 1890 (aKV/SG; gültig bis zum 31. Dezember 2002) aufgezählten richterlichen Behörden nicht erwähnt. Hierzu hat das Kantonsgericht ausgeführt, der Gesetzgebung sei es gemäss Art. 79 aKV/SG vorbehalten gewesen, abweichende oder ergänzende Bestimmungen zu treffen. Damit setzt sich die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht nicht auseinander, sondern wiederholt nur ihren bereits vor dem Kantonsgericht erhobenen Einwand. Darauf kann deshalb nicht weiter eingetreten werden (siehe oben E. 1.5 und 3.1).
3.3.2 Sodann rügt die Beschwerdeführerin, Art. 79 der am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen neuen Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 erkläre nun ausdrücklich, dass die "Strafgerichtsbarkeit [...]durch erstinstanzliche Strafgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt" werde, wozu das Untersuchungsamt nicht zähle. Insoweit hat das Kantonsgericht aber richtig darauf hingewiesen, dass die gleichzeitig in Kraft getretene Änderung des kantonalen Anwaltsgesetzes jetzt ebenso explizit das Verfahren vor den Strafuntersuchungsbehörden dem Monopolbereich zuweist (vgl. oben E. 3.2). Die Beschwerdeführerin vermag mit ihrem Argument daher keine Verfassungsverletzung darzutun.
3.3.3 Das Kantonsgericht hat ausgeführt, gemäss dem früher geltenden kantonalen Gesetz über die Strafrechtspflege vom 9. August 1954 habe der Verletzte oder Geschädigte "im Untersuchungs- und im Gerichtsverfahren" als Kläger Parteirechte ausüben und damit unter anderem "Strafklage erheben" können (Art. 35); zudem sei gemäss Art. 38 die berufsmässige Vertretung des Klägers den Rechtsanwälten, in gewissen Fällen auch den Rechtsagenten, vorbehalten gewesen. Damit sei klar zum Ausdruck gebracht worden, dass das Anwalts- und Rechtsagentenmonopol auch im Untersuchungsverfahren gelten solle. Der erwähnte Art. 38 sei durch die Art. 10 und 11 des kantonalen Anwaltsgesetzes ersetzt worden. Obwohl die Bewilligungspflicht in Art. 10 aAnwG/SG ausdrücklich nur noch für die berufsmässige Vertretung "vor Gericht" statuiert worden sei, bestünden keine Anhaltspunkte - insbesondere auch nicht in den Materialien -, dass damit das Verfahren vor der Strafuntersuchungsbehörde aus dem Monopolbereich hätte herausgelöst werden sollen. Dass keine Änderung beabsichtigt gewesen sei, ergebe sich zwingend aus Art. 11 lit. b Ziff. 1 AnwG/SG, wonach ein Rechtsagent "im Strafprozess" nur zugelassen werde, wenn ein Strafbescheid zulässig sei. Zum einen werde damit

auch das Untersuchungsverfahren, das mit einem Strafbescheid abgeschlossen werden könne, als "Strafprozess" angesehen. Zum anderen werde dadurch deutlich, dass Rechtsagenten von der berufsmässigen Vertretung in Untersuchungsverfahren, die zu einer Überweisung an das Gericht bzw. zur Anklageerhebung führen, ausgeschlossen seien, dieser Bereich also ausschliesslich den Rechtsanwälten vorbehalten bleibe. Das bedeute, dass nach dem Willen des Gesetzgebers das ganze Untersuchungsverfahren im Bereich des Anwaltsmonopols liege, soweit nicht auch Rechtsagenten zugelassen seien. Daran ändere der Umstand nichts, dass der neu formulierte Art.10 AnwG/SG die berufsmässige Vertretung vor der Strafuntersuchungsbehörde jetzt ausdrücklich aufführe. Die neue Formulierung diene nur der Klarstellung.

Die Beschwerdeführerin wendet im Wesentlichen ein, das Untersuchungsamt St. Gallen sei sowohl organisationsrechtlich als auch funktional keine richterliche Behörde. Dieses Vorbringen ist jedoch nicht geeignet, Willkür zu begründen (siehe oben E. 3.1). Wohl wird - wie schon das Kantonsgericht festgehalten hat - das Untersuchungsamt gemäss den kantonalen Strafprozessnormen nicht als Gericht bezeichnet. Doch selbst ein zunächst klar scheinender Wortlaut kann auslegungsbedürftig sein (vgl. René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, S. 80, insbes. Rz. 443; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2001, S. 28 Rz. 80); das ergibt sich auch aus dem von der Beschwerdeführerin zitierten Urteil des Bundesgerichts (BGE 87 I 10 E. 3 S. 15). Nach den Ausführungen des Kantonsgerichts bestand ein solches Bedürfnis nach Auslegung des Art. 10 aAnwG/SG. Die von ihm vorgenommene Interpretation der einschlägigen Normen ist sachlich abgestützt und mit Blick auf die vom Kantonsgericht weiter angeführten Interessen des Publikumsschutzes (vgl. BGE 100 Ia 163 E. 3 Ingress und 3b S. 166 und 168) haltbar. Sie verletzt weder krass Normen oder unumstrittene Rechtsgrundsätze noch läuft sie in stossender
Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider. Andere Verfassungsrügen hat die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang nicht erhoben.
3.4 Die Beschwerdeführerin rügt, sie sei zu einem Zeitpunkt tätig geworden, in dem noch überhaupt kein Untersuchungsverfahren eröffnet gewesen sei, so dass ihr nicht vorgeworfen werden könne, in einem solchen aufgetreten zu sein. Es ist jedoch nicht ersichtlich und von ihr auch nicht dargelegt worden, warum es willkürlich sein soll, wenn das Kantonsgericht davon ausgegangen ist, schon die Strafanzeige genüge, weil damit das Untersuchungsverfahren im Sinne des Strafverfahrensrechts eingeleitet werde.
3.5 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich (eventuell) geltend, sie habe ohne Verschulden gegen Art. 37 AnwG/SG verstossen; daher hätte das gegen sie eingeleitete Massnahmeverfahren eingestellt werden müssen. Das Kantonsgericht ist hingegen zum Ergebnis gelangt, die Beschwerdeführerin habe den Tatbestand der Berufsausübung ohne Berechtigung gemäss Art. 37 AnwG/SG sowohl in objektiver als auch subjektiver Hinsicht (vorsätzlich) verletzt. Es billigte der Beschwerdeführerin jedoch zu, sich in einem Rechtsirrtum befunden zu haben; ihr habe aufgrund einer Weisung der Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen, nach welcher Vertreter von Rechtsschutzversicherungen legitimiert seien, vorsorglich Einsprache gegen Bussenverfügungen bzw. Strafbescheide zu erheben, das Bewusstsein der Rechtswidrigkeit gefehlt. Dadurch entfalle jedoch nicht der Vorsatz; vielmehr könne die urteilende Behörde die Massnahme analog Art. 20 StGB mildern oder von einer solchen Umgang nehmen.

Einem Sachverhaltsirrtum (Tatbestandsirrtum) unterliegt, wer von einem Merkmal einer Verbotsnorm keine oder eine falsche Vorstellung hat. In diesem Fall fehlt dem Irrenden der Vorsatz zum Verstoss gegen die fragliche Verbotsnorm. Nach den vom Kantonsgericht analog herangezogenen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches ist der Täter bei einer solchen Konstellation zu seinen Gunsten nach seiner irrigen Vorstellung zu beurteilen (vgl. Art. 19 StGB). Im Unterschied zum Sachverhaltsirrtum betrifft der Rechtsirrtum (Verbotsirrtum) die Konstellation, bei welcher der Täter in Kenntnis aller Tatumstände und somit vorsätzlich handelt, aber sein Tun versehentlich für erlaubt hält. Der Irrtum bezieht sich in diesem Fall auf die Rechtswidrigkeit der konkreten Tat (vgl. weiterführend BGE 129 IV 238 E. 3 S. 240 ff.).

Die Beschwerdeführerin wusste, dass sie ohne Bewilligung den Beruf des Rechtsanwalts ausüben liess (vgl. Art. 37 AnwG/SG). Sie räumt sogar selber ein, der Meinung gewesen zu sein, die Weisung der Staatsanwaltschaft schränke den Geltungsbereich des Anwaltsmonopols gesetzwidrig ein. Sie hatte demnach eine zutreffende Vorstellung von der sozialen Bedeutung ihres Handelns (vgl. BGE 129 IV 238 E. 3.2.2 S. 243); nur sah sie ihr Verhalten angesichts der Weisung der Staatsanwaltschaft als rechtlich zulässig an. Damit ist aber die

Annahme eines Rechtsirrtums durch das Kantonsgericht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
4.
Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 156, 153 und 153a OG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen und abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Anwaltskammer des Kantons St. Gallen und dem Kantonsgericht St. Gallen, III. Zivilkammer, sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 11. August 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: