Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.275/2005 /vje

Urteil vom 1. März 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler,
Ersatzrichterin Stamm Hurter,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Andres Büsser,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Art. 9 und 29 Abs. 2 BV
(Beendigung des Dienstverhältnisses),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 16. August 2005.

Sachverhalt:
A.
X._____ (geb. 1951) war seit mehreren Jahren als Verkehrsexperte beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen, Prüfstelle A._____, angestellt.

Am 13. Februar 1990 wurde er für die Dauer eines Jahres in das provisorische Dienstverhältnis versetzt, nachdem er am 8. Januar 1989 unter Alkoholeinfluss einen Verkehrsunfall verursacht hatte und deswegen am 31. August 1989 zu einer Strafe von 25 Tagen Gefängnis (bedingt) und zu einer Busse von Fr. 1'200.- verurteilt worden war.

In den folgenden Jahren wurden die Leistungen von X._____ jeweils als "gut" beurteilt; an den Mitarbeitergesprächen war "Alkohol bzw. Alkoholgeruch am Arbeitsplatz" jedoch wiederholt ein Thema.

Wie der Leiter des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes mit Schreiben vom 7. Oktober 2004 an das Justiz- und Polizeidepartement berichtete, hatten der Prüfstellenleiter und ein Verkehrsexpertenkollege von X._____ am Morgen des 13. September 2004 festgestellt, dass Letzterer stark nach Alkohol roch. X._____ habe jedoch einen Alkoholkonsum verneint, worauf beim Polizeistützpunkt A._____ zwei Atemlufttests mit geeichten Geräten durchgeführt worden seien. Die beiden Tests hätten einen Alkoholgehalt von ca. 1,01 resp. 1,05 Promille im Blut von X._____ ergeben. Nach diesem Vorfall wurde der Betroffene im Sinne einer betrieblich notwendigen Sofortmassnahme in den Innendienst der Prüfstelle B._____ versetzt.

Mit Schreiben vom 16. September 2004 nahmen sowohl X._____ als auch seine Ehefrau Y._____ zum Vorfall vom 13. September 2004 Stellung.

Am 27. September 2004 teilte der Leiter des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes X._____ mit, es werde beabsichtigt, das Dienstverhältnis unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist aufzulösen. In seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 2004 beantragte X._____, er sei nach seinen Ferien wieder an seinem Arbeitsplatz als Verkehrsexperte zu beschäftigen. Zur Begründung gab er an, ihm werde ein Alkoholproblem unterstellt, das gar nicht vorliege und nicht bewiesen sei. Es liege kein Kündigungsgrund vor.
B.
Am 5. November 2004 verfügte das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen die Auflösung des Dienstverhältnisses mit X._____ unter Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfrist von drei Monaten auf Ende Februar 2005. X._____ wurde für den Rest der Kündigungsfrist freigestellt.

Hiergegen rekurrierte X._____ bei der Regierung des Kantons St. Gallen, welche den Rekurs mit Entscheid vom 22. Februar 2005 abwies. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schützte den abschlägigen Entscheid der Regierung mit Urteil vom 16. August 2005.
C.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 21. September 2005 beantragt X._____, den Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 16. August 2005 aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die "Vorinstanz" zurückzuweisen. Er rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) und des Willkürverbotes (Art. 9 BV).

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Regierung des Kantons St. Gallen hat auf Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Entscheid des Verwaltungsgerichtes ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf kantonales öffentliches Recht stützt und gegen den auf Bundesebene kein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher grundsätzlich zulässig (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und 87 OG).
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen, rein kassatorischer Natur (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176, mit Hinweis). Soweit der Beschwerdeführer mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.
1.3 Nach Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Gemäss ständiger Rechtsprechung kann mit staatsrechtlicher Beschwerde lediglich die Verletzung in rechtlich geschützten eigenen Interessen gerügt werden; zur Verfolgung bloss tatsächlicher Vorteile oder zur Geltendmachung allgemeiner öffentlicher Interessen ist dieses Rechtsmittel nicht gegeben (BGE 120 la 110 E. la S. 111 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, verschafft das allgemeine Willkürverbot, welches heute in Art. 9 der neuen Bundesverfassung als selbständiges Grundrecht aufgeführt ist, für sich allein noch keine geschützte Rechtsstellung im Sinne von Art. 88 OG (BGE 129 I 217 E. 1.3 S. 221 f.; 126 I 81). Die Legitimation zur Willkürbeschwerde ist deshalb nur gegeben, wenn das Gesetzesrecht, dessen willkürliche Anwendung gerügt wird, dem Betroffenen einen Rechtsanspruch einräumt oder den Schutz seiner Interessen bezweckt. Demnach ist der öffentlich-rechtliche Angestellte zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen eine Kündigung lediglich insoweit befugt, als das
kantonale Recht die Kündigung an bestimmte inhaltliche Voraussetzungen knüpft (BGE 120 la 110 E. 1a S. 111; Urteile 2P.233/2000 vom 22. März 2001 E. 1b und c; 2P.104/2004 vom 14. März 2005 E. 6.2). Dass das Gemeinwesen bei der Ausübung seines Kündigungsrechts, auch wenn es keinen gesetzlich festgelegten Schranken unterworfen ist, die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu beachten hat und seine Ermessensbetätigung von kantonalen Rechtsmittelinstanzen daran gemessen werden kann, begründet für sich allein noch keine Legitimation des Betroffenen zur staatsrechtlichen Beschwerde (Urteil 2P.104/2004 vom 14. März 2005, E. 6.2).

Gemäss Art. 82 Abs. 1 des kantonalen Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994 kann das Angestelltenver-

hältnis unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende des Kalendermonates gekündigt werden. Vorbehalten bleibt die Auflösung aus wichtigen Gründen. Weil das kantonale Recht die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Angestelltenverhältnisses somit nicht von materiellen Bedingungen abhängig macht, fehlt es an einer kantonalen Norm, die dem Beschwerdeführer eine geschützte Rechtsstellung einräumen würde. Auf die vorliegende Beschwerde ist daher nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Kündigung sei in willkürlicher Weise bzw. ohne hinreichenden Grund ausgesprochen worden. Dasselbe gilt, soweit der Beschwerdeführer rügt, die Administrativkündigung sei in willkürlicher Weise vorgeschoben und das Recht auf die Anwendung der Disziplinarverfahrens- und Mitwirkungsrechte sei ihm willkürlich vorenthalten worden.

1.4 Zulässig ist die Beschwerde aber insofern, als der Beschwerdeführer Parteirechte geltend macht, die ihm nach dem kantonalen Verfahrensrecht oder unmittelbar auf Grund von Art. 29 Abs. 2 BV zustehen und deren Verletzung einer formellen Rechtsverweigerung gleichkommt. Das nach Art. 88 OG erforderliche rechtlich geschützte Interesse ergibt sich diesbezüglich nicht aus einem Anspruch in der Sache, sondern schon aus der Berechtigung, am Verfahren teilzunehmen (BGE 126 I 81 E. 3b S. 86). Nicht zu hören sind dabei aber Rügen, die im Ergebnis auf eine Überprüfung des angefochtenen Entscheides abzielen, so etwa die Behauptung, Beweisanträge seien wegen Unerheblichkeit oder willkürlicher antizipierter Beweiswürdigung abgelehnt worden, der Sachverhalt sei aktenwidrig festgestellt worden oder die Begründung des angefochtenen Entscheids sei unvollständig oder zu wenig differenziert ausgefallen und setze sich nicht mit sämtlichen von den Parteien erhobenen Argumenten auseinander (Urteil 2P.116/2001 vom 29. August 2001, E. 3b mit Hinweisen). Ein in der Sache nicht legitimierter Beschwerdeführer kann deshalb weder die Beweiswürdigung kritisieren noch geltend machen, die Begründung sei materiell unzutreffend; diese Fragen lassen sich
regelmässig nicht von der Beurteilung in der Sache selber trennen (Urteil 2P.104/2004, E. 6.3.1 mit Hinweisen). Soweit der Beschwerdeführer solche Rügen erhebt - er trägt beispielsweise vor, der Sachverhalt sei aktenwidrig festgestellt worden (betreffend die Protokolle der Mitarbeitergespräche bzw. der Ergebnisse der Atemluftmessungen), wesentliche Aktenstücke (Beurteilungsblätter B. 2002/2003) seien überhaupt nicht oder willkürlich gewürdigt bzw. seine Beweisanträge seien nicht abgenommen worden -, ist auf seine Vorbringen nicht einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer rügt zahlreiche Verletzungen seines Anspruches auf rechtliches Gehör.

2.1 Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon greifen die aus Art. 29 Abs. 2 BV folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass des Entscheides zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 127 I 54 E. 2b S. 56 mit Hinweisen).

Im öffentlichen Dienstrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern dem Betroffenen klar war, dass er mit einer solchen Massnahme zu rechnen hatte (Urteil 2P.233/2000 vom 22. März 2001 E. 2c/bb).

2.2 Zunächst beanstandet der Beschwerdeführer, dass die im Schreiben vom 27. September 2004 des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes erwähnten Gespräche zwischen dem Betroffenen und dessen Gattin sowie dem Prüfstellenleiter und dem Abteilungsleiter nicht protokolliert seien, obwohl diese Gespräche als Grund für die beabsichtigte Kündigung mitgenannt würden. Darin, dass der Beschwerdeführer entgegen seinen wiederholten Anträgen keine Einsicht in diese Informationen habe nehmen können bzw. indem sie gar nicht protokolliert worden seien, liege eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Gleiches gelte für den im Schreiben vom 24. September 2004 erwähnten Brief des ehemaligen Prüfstellenleiters Z._____, der sich nicht in den Akten befinde.

Das Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang erwogen, weder die im Schreiben des Amtsleiters vom 27. September 2004 erwähnten Gespräche noch der Brief des früheren Prüfstellenleiters seien für den Verfahrensausgang relevant gewesen (S. 10 des angefochtenen Entscheides).

Diese Frage lässt sich von der materiellen Prüfung nicht trennen und kann daher nicht Gegenstand der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde bilden (vgl. E. 1.4). Auf die diesbezüglich erhobenen Rügen ist nicht einzutreten.
2.3 Der Beschwerdeführer erblickt eine weitere Gehörsverletzung darin, dass ihm das Schreiben des Amtsleiters vom 7. Oktober 2004 vor dem Erlass der Kündigungsverfügung vom 5. November 2004 nicht eröffnet worden sei. Darin werde auf eine angebliche, nirgends protokollierte Besprechung mit dem Beschwerdeführer abgestellt, obwohl dieses Gespräch nach Meinung der Behörde für die Verfügung relevant gewesen sei.
Es trifft zwar zu, dass der Beschwerdeführer erst in dem an die Kündigung anschliessenden Rekursverfahren vor der Regierung Einsicht in das Schreiben vom 7. Oktober 2004 erhielt, in welchem der Amtsleiter den Antrag auf Entlassung des Beschwerdeführers gegenüber dem Departementsvorsteher gestellt und begründet hatte. Das Verwaltungsgericht durfte jedoch die darin allenfalls liegende Gehörsverletzung zulässigerweise als geheilt betrachten, nachdem der Beschwerdeführer im Verfahren vor der Regierung, welche als Beschwerdeinstanz über eine umfassende Prüfungsbefugnis verfügte, sich zu diesem Dokument nachträglich äussern konnte (vgl. BGE 126 I 68 E. 2 S. 72). Zudem hatte der Beschwerdeführer aufgrund eines Schreibens vom 27. September 2004 desselben Amtsleiters die Möglichkeit, sich zur geplanten Auflösung des Dienstverhältnisses zu äussern und zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen Stellung zu nehmen, was er mit Eingabe vom 6. Oktober 2004 auch tat. Sodann wurde er am 27. September 2004 im Rahmen eines Gesprächs mit dem Abteilungsleiter sowie dem Amtsleiter des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes über die wesentliche Argumentation des Amtes hinsichtlich der beabsichtigten Auflösung des Dienstverhältnisses in Kenntnis gesetzt und
es wurde ihm Gelegenheit eingeräumt, sich dazu zu äussern. Schliesslich wurde der Beschwerdeführer am 11. Oktober 2004 über seinen weiteren Arbeitseinsatz/Arbeitsort sowie über das weitere Vorgehen schriftlich und mündlich durch den Amtsleiter informiert. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Annahme einer Heilung der Gehörsverletzung verfassungswidrig sein sollte.

Der Amtsleiter des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes hat im Übrigen auch den wesentlichen Inhalt des Gespräches vom 27. September 2004 in seinem Schreiben vom 7. Oktober 2004 festgehalten. Soweit der Beschwerdeführer behauptet, eine sachliche Protokollierung über angebliche Aussagen (bzw. Nichtaussagen) des Beschwerdeführers fehle vollständig, betrifft dies primär eine Frage der Beweiswürdigung, zu deren Rüge der Beschwerdeführer nicht befugt ist (vgl. E. 1.4). Ein allfälliger Mangel wäre im Übrigen dadurch geheilt worden, dass der Beschwerdeführer im Rekursverfahren die Möglichkeit hatte, entsprechende Rügen zu erheben und seinen Standpunkt vollumfänglich einzubringen. Eine Verletzung des Anspruches auf rechtliches Gehör liegt daher auch unter diesem Gesichtswinkel nicht vor.
3.
Nach dem Gesagten erweisen sich die Rügen betreffend Verletzung des rechtlichen Gehörs als unbegründet. Dies führt zur Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist. Der unterliegende Beschwerdeführer wird bei diesem Verfahrensausgang kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 159 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 1. März 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: