Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.152/2006 /ble

Sitzung vom 8. Dezember 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Sutter,

gegen

Kanton Appenzell I.Rh., vertreten durch die Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell,
Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Abteilung Verwaltungsgericht, Unteres Ziel 20, 9050 Appenzell.

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

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Kantonsgerichts Appenzell I.Rh., Abteilung Verwaltungsgericht, vom 7. März 2006.

Sachverhalt:
A.
Der Kanton Appenzell Innerrhoden betrieb seit 1991 ein Zentrum für Asylbewerber. Aufgrund des Rückgangs der Zahl von Asylbewerbern schloss er dieses Zentrum auf den 31. Oktober 2005. Mit Entscheid der Standeskommission vom 21. Juli 2005 wurde dem Leiter des Zentrums, X._____, sowie fünf weiteren Mitarbeitern die Anstellung auf den 31. Oktober 2005 gekündigt. In Ziffer 2 der Verfügung beauftragte die Standeskommission das Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell Innerrhoden in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Personalwesen, Hilfe bezüglich sozialverträglicher und individueller Lösungen anzubieten.

Verschiedene betroffene Mitarbeiter führten dagegen Beschwerde beim Kantonsgericht Appenzell Innerrhoden, wobei sie jeweils beantragten, die Verfügung der Standeskommission sei aufzuheben und ihr Dienstverhältnis sei weiterzuführen; eventuell sei ihnen eine Zahlung von je Fr. 30'000.– zuzüglich 5% Zins seit dem 1. November 2005 zu leisten. Nachdem verschiedentlich Lösungen gefunden werden konnten, hielten schliesslich noch der ehemalige Leiter des Zentrums und eine weitere Mitarbeiterin die Beschwerde aufrecht. Mit Urteil vom 7. März 2006 stellte das Kantonsgericht fest, Ziffer 2 der Verfügung der Standeskommission vom 21. Juli 2005 sei in Rechtskraft erwachsen, wies die Beschwerden im Übrigen ab und bestätigte die Verfügung.

B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 6. Juni 2006 an das Bundesgericht beantragt X._____, das Urteil des Kantonsgerichts vom 7. März 2006 sei aufzuheben.

Die Standeskommission schliesst ohne weitere Ausführungen auf Abweisung der Beschwerde. Das Kantons-

gericht hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich und stützt sich auf kantonales Recht. Dagegen steht kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 84 ff. OG).
1.2 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 Interessen gerügt werden; zur Verfolgung bloss tatsächlicher Vorteile oder zur Geltendmachung allgemeiner öffentlicher Interessen steht die staatsrechtliche Beschwerde nicht zur Verfügung (BGE 129 I 113 E. 1.2 S. 117; 129 II 297 E. 2.1 S. 300, je mit Hinweisen). Die Legitimation bestimmt sich im bundesgerichtlichen Verfahren ausschliesslich nach Art. 88 OG.
1.3 Nach der Rechtsprechung zu Art. 88 OG kann ein Beamter seine Nichtwiederwahl mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung des Willkürverbots nur anfechten, wenn er nach dem kantonalen Recht einen Anspruch auf Wiederwahl hat (BGE 120 Ia 110 E. 1a S. 112 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2P.9/2006 vom 16. Mai 2006, E. 1.3). Analog ist der in einem zeitlich unbefristeten öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnis stehende staatliche Mitarbeiter gegen eine Kündigung nur zur Willkürrüge legitimiert, soweit das kantonale Gesetzesrecht, dessen willkürliche Anwendung behauptet wird, die Zulässigkeit der Kündigung von materiellen Voraussetzungen abhängig macht (BGE 120 Ia 110 E. 1b S. 112). An dieser zu Art. 4 der alten Bundesverfassung (aBV) entwickelten Praxis hielt das Bundesgericht auch in Bezug auf Art. 9 der neuen Bundesverfassung (BV) fest (vgl. allgemein zur Legitimation bei der Willkürrüge BGE 126 I 81 E. 4-6 sowie im Zusammenhang mit der Frage der Kündigung eines öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnisses etwa das Urteil des Bundesgerichts 2P.257/2005 vom 2. März 2006, E. 1.2).
1.4 Im vorliegenden Fall war der Beschwerdeführer nicht auf Amtszeit gewählt. Er stand vielmehr in einem unbefristeten öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnis (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Personalverordnung vom 30. November 1998 des Kantons Appenzell Innerrhoden [PeV]). Art. 2 Abs. 1 PeV verweist generell auf die Bestimmungen des Obligationenrechts, soweit die Personalverordnung keine anderen Regelungen enthält. Hinsichtlich der Kündigung von Anstellungsverhältnissen regelt die Personalverordnung lediglich die Kündigungsfristen (vgl. Art. 39 PeV). Insbesondere wird die Ausübung des Kündigungsrechts nicht von (zusätzlichen) materiellen Voraussetzungen abhängig gemacht. Damit ist der Kanton als Arbeitgeber bei der Ausübung des Kündigungsrechts, unter Vorbehalt der in Art. 336 OR (missbräuchliche Kündigung) und Art. 336c OR (Kündigung zur Unzeit) umschriebenen Tatbestände, grundsätzlich frei. Kündigungsentscheide stehen mithin - abgesehen von den genannten Schranken des Obligationenrechts - im Ermessen der zuständigen Behörden. Dass die Kündigung missbräuchlich oder zur Unzeit erfolgt sei, wird vorliegend nicht geltend gemacht. Der Beschwerdeführer ist damit nicht in rechtlich geschützten Interessen betroffen.
1.5 Daran ändert nichts, dass die kantonalen Behörden zusätzliche rechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit der Kündigung aufgestellt haben. So ging insbesondere das Kantonsgericht davon aus, der Staat habe bei Kündigungsentscheiden allgemein das Gebot der Verhältnismässigkeit (nebst den Schranken des Obligationenrechts sowie den übrigen Anforderungen rechtsstaatlichen Handelns) zu beachten. Namentlich müssten sich Kündigungen aus organisatorischen Gründen als erforderlich erweisen. Werde insbesondere eine Stelle, ein Amt oder eine Organisationseinheit aufgehoben, dann müsse - sinngemäss und logischerweise vor der Kündigung - geprüft werden, ob der Mitarbeiter sich fachlich oder persönlich für eine interne Versetzung eigne und eine geeignete und zumutbare Stelle offen stehe. Solche Kriterien mögen zwar als Richtlinie für die Ausübung des Ermessens dienen. Dass ein kantonales Verwaltungsgericht in seiner Praxis verlangt, die zuständige Behörde habe ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben oder sachliche Gründe zu beachten, ist für die Legitimation zur Willkürbeschwerde aber unerheblich. Diese ergibt sich nicht daraus, dass das Gemeinwesen bei der Ausübung seines Kündigungsrechts die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu beachten
hat und seine Ermessensbetätigung von den kantonalen Rechtsmittelinstanzen daran gemessen werden kann (Urteil 2P.104/2004 vom 14. März 2005, E. 6.2, mit Hinweisen). Massgebend ist einzig, ob das kantonale Gesetzesrecht, dessen Auslegung und Anwendung auf Willkür hin überprüft werden soll, inhaltliche Voraussetzungen an die Kündigung des Angestellten knüpft (vgl. BGE 120 Ia 110 E. 1b S. 112). Dies trifft hier nicht zu.

1.6 In seiner Urteilsbegründung bezieht sich das Kantonsgericht eher beiläufig auch auf allfällige Entschädigungszahlungen, wie sie der Beschwerdeführer bei ihm geltend gemacht hatte. Es ist fraglich, kann hier aber offen bleiben, ob entsprechende Entschädigungsforderungen allenfalls die Legitimation in der Sache begründen könnten. Zu solchen Zahlungen hatte sich der Kündigungsentscheid der Standeskommission nämlich nicht geäussert, weshalb insoweit gar kein Streitgegenstand vorlag, über den das Kantonsgericht beschwerdeweise entscheiden konnte. Es ist auch nicht ersichtlich, dass es dies rechtswirksam tat und tun wollte. Damit fehlt es insofern an einem vor Bundesgericht anfechtbaren Entscheid.
1.7 Trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst kann ein Beschwerdeführer aufgrund seiner Parteistellung im kantonalen Verfahren die Verletzung von Verfahrensvorschriften rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (BGE 129 I 217 E. 1.4 S. 222 mit Hinweisen). Das nach Art. 88 OG erforderliche rechtlich geschützte Interesse ergibt sich diesfalls nicht aus der Berechtigung in der Sache, sondern aus der Teilnahme am kantonalen Verfahren. Eine solche ist stets dann gegeben, wenn dem Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung zukam. Dieser kann mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung jener Parteirechte rügen, die ihm nach dem kantonalen Verfahrensrecht oder unmittelbar aufgrund der Verfassung zustehen.
Hingegen ist es nicht zulässig, auf dem Umweg über die Rüge der Verletzung von Verfahrensvorschriften dem Richter materielle Fragen zur Prüfung vorzulegen. Ein in der Sache nicht legitimierter Beschwerdeführer kann deshalb weder die Beweiswürdigung kritisieren, noch geltend machen, die Begründung sei materiell unzutreffend, noch die Tatsache rügen, dass seine Anträge wegen Unerheblichkeit oder aufgrund antizipierter Beweiswürdigung abgelehnt wurden. Die Beurteilung dieser Fragen kann von der Prüfung der materiellen Sache nicht getrennt werden. Auf eine solche hat der in der Sache selbst nicht Legitimierte keinen Anspruch (BGE 120 Ia 157 E. 2a/bb S. 160, mit Hinweisen). Dass ein kantonaler Entscheid allenfalls inhaltlich Fragen aufwirft, vermag die Beschwerdebefugnis nicht zu verschaffen.
1.8 Soweit der Beschwerdeführer eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung bzw. willkürliche Beweiswürdigung bezüglich der Möglichkeit seiner Weiterbeschäftigung beim Kanton rügt, kann demnach auf die Beschwerde mangels Legitimation nicht eingetreten werden. Zulässig ist hingegen die Rüge des Beschwerdeführers, die kantonalen Behörden hätten seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihm die Einsicht in die Akten bzw. in bestimmte Aktenstücke verweigerten.
2.
2.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV enthaltene Anspruch auf rechtliches Gehör vermittelt jeder von einer Verfügung betroffenen Person das Recht, zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor der Entscheid gefällt wird. Dazu muss sie vorweg auch in die massgeblichen Akten Einsicht nehmen und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis äussern können, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. etwa BGE 127 I 54 E. 2b S. 56 mit Hinweis).
2.2 Im vorliegenden Fall geht es im Wesentlichen um eine externe Studie im Zusammenhang mit der von der Standeskommission in den Jahren 2004 und 2005 verlangten Abklärung möglicher Sparmassnahmen, mit der die BSG Unternehmensberatung beauftragt worden war. Der Beschwerdeführer kannte zwar den Entwurf, nicht aber die abschliessende Fassung der Studie. Die Standeskommission beantwortete das Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers damit, es seien keine externen Akten vorhanden bzw. es seien gar keine Akten vorhanden, weshalb keine herausgegeben würden oder zur Einsichtnahme geöffnet werden müssten. Das Kantonsgericht hielt dazu fest, es sei nachvollziehbar, dass dem Beschwerdeführer nicht klar gewesen sei, ob bzw. welche Akten dem Entscheid der Standeskommission zugrunde lagen. Es bestehe jedoch kein Recht auf Einsicht in allenfalls rein verwaltungsinterne Akten. Zwar sei nicht klar, inwieweit die Studie tatsächlich in die Entscheidfindung im Zusammenhang mit dem Kündigungsentscheid eingeflossen sei. Dies brauche aber nicht abschliessend geprüft zu werden. Überdies sei ein allfälliger Mangel durch das Verfahren vor dem Kantonsgericht geheilt.
2.3 Nachdem auch das Kantonsgericht die Akteneinsicht in der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Hinsicht nicht erteilt hat, kann ein allfälliger Mangel offensichtlich nicht geheilt worden sein. Der Beschluss der Standeskommission vom 21. Juli 2005, mit dem die Entlassung der im Asylzentrum Mettlen tätigen Staatsangestellten ausgesprochen wurde, beruhte jedoch auf einem vorangegangenen gesonderten Beschluss der Standeskommission vom 21. Juni 2005, das Asylzentrum zu schliessen. Die Aufhebung eines Amtes kann im öffentlichen Personalrecht einen zulässigen Grund dafür bilden, einen Beamten sogar während laufender Amtsdauer zu entlassen. Umso mehr muss eine Kündigung grundsätzlich zulässig sein, wenn das betroffene Personal le-

diglich nach den Regeln des Obligationenrechts angestellt ist. Jedenfalls handelt es sich bei der Aufhebung einer Verwaltungseinheit als organisatorischem Entscheid und den damit allenfalls verbundenen personalrechtlichen Anordnungen um Massnahmen, die verfahrensrechtlich auseinanderzuhalten sind. Wenn der Kanton ein Amt aufheben will, muss er diese Anordnung nicht auf dem Rechtsmittelweg gegen die potentiell betroffenen Angestellten verteidigen. Die vorliegend ergangene organisatorische Entscheidung, das
Asylzentrum zu schliessen, konnte damit nicht Gegenstand des Anfechtungsverfahrens bilden, sondern war für die Überprüfung der angefochtenen Kündigungen als gegeben hinzunehmen. Das Kantonsgericht scheint dies im vorliegenden Fall übersehen zu haben bzw. hielt die beiden Verfahren nicht klar auseinander. Insbesondere scheint es nicht von vornherein auszuschliessen, dass sich der Beschwerdeführer im Kündigungsverfahren allenfalls auch gegen den Schliessungsentscheid wehren könnte. Dies trifft indessen nicht zu.
2.4 Die fragliche Studie der BSG Unternehmensberatung, die dem Beschwerdeführer nicht in ihrer endgültigen Form zur Einsicht vorgelegt wurde, liegt zwar nicht in den Akten, weshalb ihr Inhalt nicht vollständig bekannt ist. Es ist aber offensichtlich, dass sie sich auf die organisatorische Frage der Durchführung der Asylbewerberbetreuung im Kanton Appenzell Innerrhoden bezog. Die Studie konnte somit allenfalls für den Entscheid über die Schliessung des Asylzentrums Mettlen von unmittelbarer Bedeutung sein. Sie sorgte damit indirekt für den Anlass und das Motiv der Kündigung, bildete aber nicht deren direkte Grundlage. Demnach konnte die Studie im Kündigungsverfahren auch nicht mehr in Frage gestellt werden. Auf die Gründe und die Aktenstücke, welche die Standeskommission zum Schliessungsentscheid veranlassten, kam es im Kündigungsverfahren nicht mehr an. Vielmehr war für die Überprüfung der Kündigung davon auszugehen, dass das Zentrum geschlossen würde. War in diesem Sinne der Schliessungsentscheid nicht Streitgegenstand des Kündigungsverfahrens und bildete die fragliche Studie nicht die unmittelbare Grundlage der angefochtenen Kündigung, war sie für diese auch nicht wesentlich. Daran ändert nichts, dass das Kantonsgericht die
beiden Verfahren nicht deutlich auseinanderhielt. Es hätte im Kündigungsverfahren den Schliessungsentscheid gar nicht rückgängig machen können.

2.5 Damit unterstand die fragliche Studie der BSG Unternehmensberatung nicht dem Akteneinsichtsrecht der in der betreffenden Verwaltungseinheit tätigen Angestellten. Die Nichtaushändigung dieser Studie an den Beschwerdeführer verletzt demnach dessen Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. dessen Recht auf Akteneinsicht nicht.
3.
Die staatsrechtliche Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1, Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'500.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Kanton Appenzell Innerrhoden und dem Kantonsgericht Appenzell Innerrhoden, Abteilung Verwaltungsgericht, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 8. Dezember 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: