Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 397/2016

Urteil vom 16. November 2016

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Ursprung, Wirthlin,
Gerichtsschreiberin Polla.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Paul Rechsteiner,
Beschwerdeführer,

gegen

Kanton St. Gallen,
gewerbliches Schulzentrum B._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hubert Bühlmann,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht (ordentliche Kündigung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 27. April 2016.

Sachverhalt:

A.
A._____ war seit 1. August 2010 als Abteilungsleiter am gewerblichen Schulzentrum B._____ tätig. Am 3. Dezember 2013 kündigte der Rektor des gewerblichen Schulzentrums B._____ das Arbeitsverhältnis per Ende März 2014 und stellte A._____ mit sofortiger Wirkung bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses frei. Ein Schlichtungsverfahren endete ohne Einigung (Verhandlungsprotokoll vom 2. Juni 2014 der Schlichtungsstelle für Personalfragen des Kantons St. Gallen).

B.
Die dagegen erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 27. April 2016 ab.

C.
A._____ lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten führen und beantragen, es sei ihm in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids eine Entschädigung in der Höhe von Fr. 30’000.- samt 5 % Zins zuzusprechen.

Der Kanton St. Gallen, das gewerbliche Schulzentrum B._____ und die Vorinstanz schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten kantonalen Instanz, welcher nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar ist (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts betrifft (Art. 82 lit. a BGG). Der auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse zu beachtende Ausschlussgrund (Art. 83 lit. g BGG) kommt nicht zur Anwendung, da der zu beurteilende Streit um eine Kündigung und damit einhergehende finanzielle Forderungen vermögensrechtlicher Natur ist und die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG) erreicht wird. Die übrigen Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde sind ebenfalls erfüllt.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich der verfassungsmässigen Rechte) gerügt werden. Die Verletzung von kantonalrechtlichen Bestimmungen kann - vorbehältlich politische Rechte umschreibender Normen (Art. 95 lit. d BGG) - lediglich in Form der Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (Art. 95 lit. c BGG) oder für den Fall gerügt werden, dass damit gleichzeitig Bundesrecht oder Völkerrecht verletzt wird.

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie kommunalem Recht gilt demgegenüber eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und kommunales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 II 396 E. 3.2 S. 400).

2.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252).
Nach der bundesgerichtlichen Praxis liegt Willkür vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider läuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 140 III 16 E. 2.1 S. 18 f.; 140 III 167 E. 2.1 S. 168; 140 I 201 E. 6.1 S. 205 f.; 138 I 305 E. 4.3 S. 319).

3.

3.1. Strittig ist, ob die vorinstanzliche Bestätigung der Kündigung vom 3. Dezember 2013 bundesrechtswidrig ist.

3.2. Der angefochtene Entscheid stützt sich dabei auf das Personalgesetz des Kantons St. Gallen vom 25. Januar 2011 (PersG; SGS 143.1). Nach Art. 21 Abs. 1 PersG bedarf die Kündigung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber eines ausreichenden sachlichen Grundes. Nach Ablauf der Probezeit liegt u.a. ein ausreichender sachlicher Grund vor, wenn die Beendigung des Arbeitsverhältnisses wegen ungenügender Arbeitsleistung oder unbefriedigenden Verhaltens der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters (Art. 21 Abs. 2 lit. c PersG) oder wegen schwerwiegender oder wiederholter schuldhafter Verletzung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis erfolgt

(Art. 21 Abs. 2 lit. d PersG).

4.

4.1.

4.1.1. Das kantonale Gericht erkannte, die Kündigung vom 3. Dezember 2013 sei aus sachlich ausreichenden Gründen im Sinne von Art. 21 Abs. 2 lit. c und d PersG ausgesprochen worden. Es führte dazu aus, die Arbeitsleistung des Beschwerdeführers sei im Zusammenhang mit dem Durchführungsentscheid des Lehrgangs mit Start im August 2013 ungenügend gewesen. So habe er in Kompetenzüberschreitung den nach der Kalkulation nicht kostendeckenden Lehrgang durchführen lassen, obwohl die ihm vorgesetzte Bereichsleiterin Weiterbildung/Brückenangebote für sämtliche Durchführungsentscheide aller Angebote der gewerblichen Schule zuständig gewesen sei. Er habe damit klar gegen die Weisung vom 26. Oktober 2011 verstossen. Der Rektor des gewerblichen Schulzentrums B._____ habe ihn daraufhin ermahnt, verbunden mit Verhaltensweisungen, einer Bewährungsfrist sowie einer Kündigungsandrohung. Innert dieser Frist habe der Rektor am 8. November 2013 eine zweite Ermahnung mit Kündigungsandrohung ausgesprochen, da der Beschwerdeführer u.a. eigenmächtig und ohne Rücksprache mit der Bereichsleiterin oder des Rektors im Zusammenhang mit dem gestalterischen Vorkurs für Erwachsene nach aussen kommuniziert habe.

4.1.2. Das Gericht führte weiter aus, trotz laufender Bewährungsfrist und zweiter Kündigungsandrohung habe der Beschwerdeführer erneut in treuewidriger Weise seine Arbeitnehmerpflichten verletzt, indem er - wie er selbst einräume - bewusst die allgemeinen Schulvorschriften und die konkrete Weisung des Rektors missachtet habe. Er sei hinsichtlich der Neuregelung der Schulgebühren des Vorkurses für Erwachsene, wiederum ohne Absprache mit dem Rektor oder der Bereichsleiterin, an die vorberatende Kommission des Kantonsrates und die Presse gelangt. Dies sei geschehen, obwohl es keine Veranlassung mehr gegeben habe, einen angeblich falschen Sachverhalt sowohl gegenüber dem Bildungsdepartement intern als auch gegenüber der vorberatenden Kommission und der Öffentlichkeit gegen aussen zu berichtigen. Denn zuvor hatten der Rektor am 24. August und 22. Oktober 2013 und der Beschwerdeführer am 25. September 2013 das Amt für Berufsbildung bereits mit berichtigenden Informationen über den Vorkurs für Erwachsene bedient gehabt, welche gemäss E-Mail vom 26. September 2013 an die beratende Kommission weitergeleitet worden seien. Auch die weiteren Zahlen und Fakten zum Vorkurs bezüglich Stipendienberechtigung und Schulgeldhöhe in anderen Kantonen
seien der vorberatenden Kommission bekannt gewesen, wie deren Präsident am 5. November 2013 dem Beschwerdeführer mit einer E-Mail mitgeteilt habe. Somit habe er ohne Grundlage öffentlich Missstände in der Verwaltung angeprangert, indem er der Regierung vorgeworfen habe, sie habe den Kantonsrat falsch informiert.

4.1.3. Gemäss Vorinstanz wäre es dem Beschwerdeführer mit Blick auf die Meinungsäusserungsfreiheit offen gestanden, nach Erlass der Pressemitteilung der vorberatenden Kommission am 31. Oktober 2013 das Bildungsdepartement unter Einhaltung des Dienstweges intern zu kontaktieren, damit das Departement oder der zuständige Regierungsrat die allenfalls falschen Angaben der vorberatenden Kommission im Rahmen der ersten Lesung des Kantonsrates am 25. November 2013 hätte berichtigen können. Unentschuldigt nicht wahrgenommen habe er überdies ein auf den 20. November 2013 vereinbartes Gespräch mit dem Rektor des gewerblichen Schulzentrums B._____ und dem Präsidenten der Berufsfachschulkommission (BFSK) zum weiteren Vorgehen in Bezug auf diese Falschinformationen der vorberatenden Kommission. Die Äusserungen in der Presse seien geeignet gewesen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Staat, d.h. in das Bildungsdepartement und in das gewerbliche Schulzentrum B._____ und damit letztlich in dessen Funktionsfähigkeit zu untergraben. Die Meinungsäusserungsfreiheit vermöge seine Treuepflichtverletzung nicht zu rechtfertigen, wobei ihm in seiner Funktion als Abteilungsleiter eine erhöhte Treuepflicht zugekommen sei.

4.1.4. Zusammenfassend erachtete das Verwaltungsgericht die Kündigung mit sofortiger Freistellung als nicht missbräuchlich und sachlich gerechtfertigt. Denn der Beschwerdeführer habe mehrfach seine Kompetenzen überschritten und Weisungen missachtet; insbesondere die von ihm initiierten Presseberichte im Zusammenhang mit dem Betrieb der Schule seien geeignet gewesen, deren Angestellte zu verunsichern.

4.2. Demgegenüber beanstandet der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe in willkürlicher Sachverhaltsfeststellung auf Bejahung der Kündigungsgründe gemäss Art. 21 Abs. 2 lit. c und d PersG geschlossen. Sein Recht auf Meinungsäusserungsfreiheit sei verletzt. Zudem habe die Vorinstanz seinen Anspruch auf rechtliches Gehör nicht gewahrt, indem sie massgeblich auf ein Protokoll der vorberatenden Kommission des Kantonsrates über die Sitzung vom 28. Oktober 2013 abgestellt habe, welches vorher nicht Prozessthema gewesen sei und sich nicht in den Akten befinde.

5.

5.1. Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben, deren Auslegung und Anwendung das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots prüft. Unabhängig vom kantonalen Recht greifen die aus Art. 29 Abs. 2 BV folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz (BGE 134 I 159 E. 2.1.1 S. 161). Ob diese Grundsätze eingehalten wurden, prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (BGE 124 I 241 E. 2 S. 242 f. mit Hinweisen). Dass sich aus dem kantonalen Recht ein weitergehender Gehörsanspruch als aus Art. 29 Abs. 2 BV ergeben würde, wird nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich.

5.2. Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rechtliches Gehör. 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 132 V 368 E. 3.1 S. 370). Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (nicht publizierte Erwägung 5.2 des Urteils BGE 136 I 39, BGE 132 II 485 E. 3.2 S. 494; 129 II 497 E. 2.2 S. 504 f., je mit Hinweisen).

5.3. Die Rüge der Gehörsverletzung im Zusammenhang mit dem vorinstanzlichen Verweis auf die Aussagen der Kommissionsmitglieder C._____ und D._____ gemäss Protokoll der vorberatenden Kommission vom 31. Oktober 2013 (recte: 28. Oktober 2013) ist schon deshalb nicht stichhaltig, weil die Vorinstanz nicht entscheidwesentlich darauf abstellte. Dass kein hinreichender Grund für eine öffentliche Richtigstellung bestanden habe, ergab sich vielmehr bereits aus der E-Mail der juristischen Stabsmitarbeiterin des Amtes für Berufsbildung vom 26. September 2013, der Pressemitteilung der Kommission vom 31. Oktober 2013, welche gegenüber der regierungsrätlichen Botschaft präzisierende Aussagen zum Vorkurs für Erwachsene enthielt, sowie aus der E-Mail des Präsidenten der vorberatenden Kommission vom 5. November 2013. Der Umstand, dass die Vorinstanz dabei in einer Klammerbemerkung vergleichsweise auf die erwähnten Aussagen der zwei Kommissionsmitglieder hinwies, verletzt sein Grundrecht auf rechtliches Gehör nicht.

5.4. Der Beschwerdeführer vermag ferner nicht darzutun, inwieweit die Feststellung der Vorinstanz, es habe für ihn keinen Anlass gegeben, der Regierung öffentlich Falschinformation vorzuwerfen, nachdem die Berichtigung der relevanten Daten über den Vorkurs für Erwachsene den Kommissionsmitgliedern zugekommen war, offensichtlich unrichtig ist. Er führt lediglich aus seiner Sicht nochmals auf, weshalb er sich zum Handeln gegen aussen veranlasst sah. Es steht vielmehr fest, dass sich der Beschwerdeführer bewusst dem Schulreglement und der Weisung des Rektors widersetzte, obwohl er - wegen eines kompetenzüberschreitenden Entscheids und weil er sich u.a. nicht an die Kommunikationsrichtlinien hielt - vorgängig bereits zweimal mit Kündigungsandrohung ermahnt worden war.

5.5. Das kantonale Gericht hielt sodann zutreffend fest, dass gegenüber öffentlich-rechtlichen Angestellten die Meinungsfreiheit durch die Treuepflicht eingeschränkt sein kann, die sich auch auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckt. Nach Art. 61 lit. b PersG wahrt der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin die Interessen von Arbeitgeberin oder Arbeitgeber. Treuepflicht bedeutet, dass der Staatsangestellte bei der Erfüllung seiner Aufgabe über die eigentliche Arbeitsleistung hinaus die Interessen des Gemeinwesens wahrt. Die Treuepflicht bezweckt,

die Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern, indem das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Staat nicht untergraben wird. Als unbestimmter Rechtsbegriff muss ihre Tragweite durch Interessenabwägung bestimmt werden. Beschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit gestützt auf die Treuepflicht sind nur zulässig, soweit sie sachlich begründet sind und in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Zweck stehen (BGE 136 I 332 E. 3.2.1 S. 335 mit Hinweisen). Im Rahmen der Verhältnismässigkeit prüft das Gericht namentlich, ob der Staatsangestellte andere - wirkungsvolle - Mittel gehabt hätte, um gegen die von ihm kritisierte Situation anzugehen, insbesondere behördeninterne
Vorgehensweisen (vgl. BGE 136 I 332 E. 3.2.2 S. 336 mit Hinweisen).

5.6. Die Vorinstanz zeigte auf, dass dem Beschwerdeführer durchaus interne Möglichkeiten offen gestanden wären, um seine Angaben zum Vorkurs einbringen zu können. Bei dieser Sach- und Rechtslage nahm das kantonale Gericht keine falsche Gewichtung der Interessen vor. Es gelangte zu Recht zum Schluss, dass die Treuepflicht die Meinungsäusserungsfreiheit nicht unzulässig beschränkte. Das in Art. 16 Abs. 2 BV, Art. 10 EMRK und Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) gewährleistete Grundrecht wurde nicht verletzt. Das Vorgehen des Beschwerdeführers ist demnach auch unter diesem Aspekt nicht zu schützen. Nachdem er unbestrittenermassen den Dienstweg wiederholt nicht einhielt und damit verbundene Kommunikations- und Entscheidungskompetenzen missachtete, durfte die Vorinstanz von einer Treuepflichtverletzung ausgehen. Sie hat bundesrechtskonform die auf Art. 21 Abs. 2 lit. c und d PersG gestützte Kündigung als sachlich gerechtfertigt bezeichnet und deren Missbräuchlichkeit verneint.

6.
Das Verfahren ist kostenpflichtig. Der unterliegende Beschwerdeführer hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Beschwerdegegner hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1’000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 16. November 2016
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Polla