Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.283/2001 /mks

Urteil vom 25. Februar 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler,
Ersatzrichter Rohner,
Gerichtsschreiber Feller.

K._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Christof Tschurr, Bellerivestrasse 59, Postfach, 8034 Zürich,

gegen

Obergericht des Kantons Zürich, 8001 Zürich, vertreten durch die Verwaltungskommission des Obergerichts, Postfach, 8001 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Art. 8, 9, 29 BV, Art. 6 EMRK (Einstellung im Amt; Lohn-Nachforderung)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 29. August 2001)

Sachverhalt:
A.
K._____ war als Obergerichtssekretärin und Kanzleivorsteherin an der III. Strafkammer des Obergerichts des Kantons Zürich tätig. Anfangs der 90er Jahre wurden gegen ihren damaligen Lebenspartner, Raphael Huber, Chef der Abteilung Wirtschaftswesen in der Direktion der Finanzen des Kantons Zürich, Bestechungsvorwürfe erhoben. Ein in die Strafuntersuchung einbezogener Gastronomieunternehmer machte anfangs August 1992 Angaben über ein Gespräch zwischen ihm und K._____, wonach diese ihn im Zusammenhang mit einem ihr 1984 gewährten Darlehen gefragt habe, ob er dieses Darlehen nicht aus seiner Buchhaltung bzw. derjenigen seiner Betriebe verschwinden lassen könne; sie riskiere als Lebenspartnerin von Raphael Huber sonst Schwierigkeiten an ihrem Arbeitsplatz. Er - der fragliche Gastronomieunternehmer - habe dieses Ansinnen zurückgewiesen.

Die Verwaltungskommission des Obergerichts stellte K._____ mit Beschluss vom 19. August 1992 superprovisorisch in ihren Funktionen ein und sistierte ihre Besoldung. Nach Anhörung K._____s wurden diese Massnahmen am 30. September 1992 bestätigt. Am 16. Dezember 1992 beschloss die Verwaltungskommission, das Dienstverhältnis mit K._____ aus administrativen Gründen per 31. Dezember 1992 aufzulösen. Der Lohn bis zum 31. Dezember 1992 wurde nachvergütet und das gegen sie eröffnete Disziplinarverfahren wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

Mit Urteil vom 1. Oktober 1993 hob das Bundesgericht den Beschluss des Obergerichts vom 16. Dezember 1992 auf. K._____ bot dem Obergericht ihre Dienste weiterhin an. Das Obergericht wartete das Ergehen des begründeten Bundesgerichtsurteils ab und teilte K._____ am 14. Dezember 1993 mit, dass es den Ausgang des 1992 gegen sie eingeleiteten Strafverfahrens abwarte und es weiterhin bei der vorläufigen Einstellung im Amt ohne Lohnzahlung bleibe. Am 1. März 1995 sah das Gesamt-Obergericht von einer Wiederwahl

K._____s für die Amtsdauer 1995 - 2001 ab. Das Dienstverhältnis endete per 30. Juni 1995 definitiv.

Mit Urteil vom 28. Juni 1996 sprach die I. Strafkammer des Obergerichts als Berufungsinstanz K._____ der versuchten Anstiftung zur Urkundenfälschung (Art. 251 Ziff. 1 Abs. 2 StGB) und zur Unterdrückung von Urkunden (Art. 254 Abs. 1 StGB) in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 und 2 sowie Art. 22 Abs. 1 StGB schuldig und bestätigte die von der Vorinstanz ausgesprochene, bedingt auf zwei Jahre vollziehbare Gefängnisstrafe von 14 Tagen (abzüglich einen Tag Untersuchungshaft). Der Kassationshof des Bundesgerichts wies eine Nichtigkeitsbeschwerde K._____s mit Urteil vom 20. März 2000 ab; eine kantonale Nichtigkeitsbeschwerde wurde vom Kassationsgericht des Kantons Zürich bezüglich der Kostenfolgen mit Urteil vom 17. April 2000 teilweise geschützt. Eine gegen letzteres Urteil erhobene staatsrechtliche Beschwerde hiess das Bundesgericht wegen Verletzung des Beschleunigungsgebotes durch das Kassationsgericht mit Urteil vom 23. Oktober 2000 teilweise gut. Am Schuldspruch des Obergerichts gemäss Urteil vom 28. Juni 1996 änderte sich dadurch nichts.
B.
Mit Eingabe vom 5. Februar 2001 verlangte K._____ beim Obergericht die Nachzahlung ihres Lohnes vom 1. Januar 1993 bis zum 30. Juni 1995. Sie bezifferte ihre Forderung unter Berücksichtigung des anderswo erzielten Verdienstes mit Fr. 211'836.65 zuzüglich 5% Zins ab mittlerer Fälligkeit und zuzüglich der üblichen Sozialleistungen für die 1. und 2. Säule an die entsprechenden Einrichtungen. Die Verwaltungskommission des Obergerichts wies das Begehren mit Beschluss vom 22. Mai 2001 ab. Bereits im Jahre 1997 hatte die Verwaltungskommission den Verzicht auf die Verjährungseinrede erklärt.
C.
Diesen Entscheid focht K._____ mit "Disziplinarrekurs" (§ 76 f. des zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997; VRG) beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an. Dieses nahm das Rechtsmittel nicht als Disziplinarrekurs, sondern als personalrechtliche Beschwerde nach § 74 VRG entgegen und wies es mit Entscheid vom 29. August 2001 ab.
D.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 25. Oktober 2001 verlangt K._____ die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheides vom 29. August 2001. Sie rügt die Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, des Willkürverbots, des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und der Rechtsgleichheit.
Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Obergericht verzichtet auf Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der angefochtene Entscheid stützt sich auf kantonales Recht. Ein anderes bundesrechtliches Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht gegeben (Art. 84 Abs. 2 OG). Das Verwaltungsgericht hat als letzte kantonale Instanz geurteilt (Art. 86 Abs. 1 OG). Insbesondere sind durch das Gesetz vom 8. Juni 1997 die Voraussetzungen der kantonalrechtlichen Revision geändert (neu: § 86a VRG) und die im früheren Recht vorgesehenen kassatorischen Revisionsgründe des § 67 lit. a (Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften) und lit. b aVRG (versehentliche Nicht-Berücksichtigung sich aus den Akten ergebender Tatsachen) aufgehoben worden (hiezu vgl. BGE 110 Ia 136 E. 2a; 106 Ia 52 E. 1b).

Der angefochtene Entscheid ist ein Endentscheid (Art. 87 OG). Dass die Beschwerdeführerin ein rechtlich geschütztes Interesse an der Gutheissung der Beschwerde hat (Art. 88 OG), ist offenkundig. Auf die Beschwerde ist einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.
2.1 Die Verwaltungskommission des Obergerichts hatte erwogen, dass nach der per 30. Juni 1995 erfolgten Auflösung des Dienstverhältnisses der Beschwerdeführerin ein Entscheid über eine disziplinarische Bestrafung nicht mehr zu erfolgen habe, dass jedoch nach § 4 Abs. 2 Satz 2 des Zürcher Gesetzes betreffend die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866 (OrdnungsstrafG) gleichwohl über den Fortbezug der Besoldung zu entscheiden sei. Sie verweigerte die Lohnzahlung im Wesentlichen mit der Begründung, die Straftat der Beschwerdeführerin stelle ein schweres dienstrechtliches Verschulden dar und sei objektiv geeignet, das Vertrauen in eine korrekte Amtsführung nachhaltig zu erschüttern. Die Weiterführung des Dienstverhältnisses sei unter diesen Umständen

nicht mehr zumutbar. Die Beschwerdeführerin qualifizierte diese Entscheidbegründung als primär disziplinarrechtlich und folgerte daraus, dass der mit keiner Rechtsmittelbelehrung versehene obergerichtliche Entscheid mit Disziplinarrekurs nach § 76 f. VRG anzufechten sei. Das Verwaltungsgericht nahm das Rechtsmittel jedoch nicht als solchen, sondern als personalrechtliche Beschwerde nach § 74 f. VRG entgegen, bei der ihm - anders als beim Disziplinarrekurs - keine Ermessenskontrolle zusteht.
In der Sache selbst stützte es seinen Entscheid namentlich auf die im fraglichen Zeitpunkt noch geltende Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der Verwaltung und der Rechtspflege vom 15. Mai 1991 (Beamtenverordnung, BVO); diese Verordnung ist durch die das neue Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz; PG) vom 27. September 1998 ausführende Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 aufgehoben worden. Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit diesem für sie unerwarteten Wechsel der rechtlichen Perspektive habe sie nicht rechnen müssen. Indem das Verwaltungsgericht ihr keine Gelegenheit zur Stellungnahme hiezu eingeräumt habe, habe es ihr das rechtliche Gehör verweigert.
2.2 Der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör gibt dem Betroffenen das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit relevanten Beweisanträgen gehört zu werden 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; 126 V 130 E. 2b S. 131 f.) Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung zu Art. 4 aBV (s. BGE 124 I 49 E. 3a S. 51; 124 V 372 E. 3b S. 375, je mit Hinweisen), welche bezüglich des Anspruchs auf rechtliches Gehör auch unter der Herrschaft von Art. 29 Abs. 2 BV in jeder Hinsicht massgeblich ist (vgl. BGE 126 V 130 E. 2a).

Aufgrund dieser Rechtsprechung hat eine Partei grundsätzlich keinen Anspruch, zur rechtlichen Würdigung ihr bekannter Tatsachen oder, ganz allgemein, zur juristischen Begründung des Entscheides einer Behörde, die das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat, angehört zu werden. Beabsichtigt der Richter jedoch, das Urteil auf juristische Argumente abzustützen, welche im vorangehenden Verfahren weder erwähnt noch von einer der beteiligten Parteien geltend gemacht wurden und mit deren Heranziehung sie auch nicht rechnen mussten, so hat er zumindest der dadurch beschwerten Partei Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen (BGE 116 Ia 455 E. 3cc S. 458 f.; 116 V 182 E. 1a S. 185; 115 Ia 94 E. 1b S. 96 f.).
2.3
2.3.1 Zwar knüpft das Obergericht seinen Gedankengang zunächst beim Verhalten der Beschwerdeführerin an, den es als schweres dienstrechtliches Verschulden qualifiziert. Es schliesst daraus auf die Unzumutbarkeit der Weiterführung des Dienstverhältnisses. Die Ahndung dienstrechtlichen Verschuldens ist an sich primär Sache des Disziplinarrechts, das im Gesetz betreffend die Ordnungsstrafen geregelt ist. Dessen § 4 lautet:
Als Ordnungsstrafen können verhängt werden:
1. Verweis;
2. Geldbusse nach den für die Polizeibussen geltenden Ansätzen;
3. über die nicht vom Volk gewählten Beamten und Angestellten: Einstellung in den Dienstverrichtungen für die Dauer von höchstens zwei Monaten, unter Anordnung der Stellvertretung auf Kosten des Fehlbaren.
Behördemitglieder, Beamte und Angestellte, gegen die wegen eines Vergehens eine Strafuntersuchung eröffnet wird, können bis zur Erledigung des Strafverfahrens von ihrer Wahlbehörde oder, wenn sie vom Volk gewählt sind, von ihrer Aufsichtsbehörde, in ihren Dienstverrichtungen eingestellt werden. Der Entscheid über eine disziplinarische Bestrafung und den Fortbezug der Besoldung während der vorläufigen Einstellung erfolgt nach Beendigung des Strafverfahrens.
Dieses Gesetz sieht in den zitierten Ziff. 1-3 von § 4 Abs. 1 nur Disziplinarmassnahmen vor, welche die Weiterführung des Dienstverhältnisses voraussetzen. Die Unzumutbarkeit der Weiterführung des Dienstverhältnisses und deren Rechtsfolgen bilden nicht Gegenstand des Gesetzes betreffend die Ordnungsstrafen. Eine Regelung der Auflösung des Dienstverhältnisses zufolge Unzumutbarkeit fand sich dagegen in § 4 der zur Zeit des Dienstverhältnisses der Beschwerdeführerin unbestrittenermassen massgebenden Beamtenverordnung vom 15. Mai 1991; dieser lautet:
Die Beamten können auf ihr Gesuch hin auch während der Amtsdauer in der Regel auf eine Frist von drei Monaten auf das Ende eines Monats aus ihrem Dienstverhältnis entlassen werden, wenn dadurch nicht wesentliche Interessen des Staates beeinträchtigt sind. Die Wahl- oder Aufsichtsbehörde kann insbesondere aus wichtigen Gründen dem Entlassungsgesuch auf eine kürzere Frist entsprechen.

Die Wahl- oder Aufsichtsbehörde kann das Dienstverhältnis aus wichtigen Gründen vor Ablauf der Amtsdauer durch schriftliche Voranzeige auf drei Monate hin auflösen oder sofort aufheben.
Als wichtiger Grund in diesem Sinne gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein der Wahl- oder Aufsichtsbehörde nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nicht zugemutet werden kann.
Was insbesondere die Besoldung betrifft, bestimmt sodann § 36 Abs. 1 Satz 1 BVO unter der Randbezeichnung "Besoldung als Vergütung für die gesamte Tätigkeit des Beamten":
Die Besoldung bildet das Entgelt für die gesamte Inanspruchnahme des Beamten durch seine amtliche Tätigkeit.
2.3.2 Für die juristisch ausgebildete, berufserfahrene und zudem durch einen Anwalt vertretene Beschwerdeführerin lag es daher sachlich nahe, auch personalrechtliche Erlasse, namentlich die erwähnte Beamtenverordnung, in ihre Überlegungen einzubeziehen. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin selber auf § 1 Abs. 3 OrdnungsstrafG hinweist, wonach Massnahmen, die keinen (disziplinarischen) Strafzweck verfolgen, nicht unter dieses Gesetz fallen. Auch wenn zutrifft, dass die obergerichtliche Argumentation zunächst bei der Verletzung der Dienstpflicht ansetzt und die Beamtenverordnung nicht nennt, muss bei systematischer Betrachtung zumindest die Frage des Verhältnisses zwischen disziplinar- und dienstrechtlicher Grundlage auftauchen. In einem im Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts an den Kantonsrat publizierten Entscheid vom 21. Oktober 1998 hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts gegen eine im Zusammenhang mit einer Amtsenthebung verfügte vorsorgliche Besoldungseinstellung ebenfalls die personalrechtliche Beschwerde und nicht den Disziplinarrekurs als gegeben erachtet (RB 1998 Nr. 173). Unabhängig von der Frage, ob die Überlegungen in jenem Entscheid zutreffen, genügt dies jedenfalls, um die dienstrechtliche
Betrachtungsweise nicht als derart entfernt anzusehen, dass schlechthin nicht damit gerechnet werden musste, dass anstelle des disziplinarrechtlichen der personalrechtliche Rechtsweg in Frage kommen könnte.
2.3.3 Es trifft zu, dass dem Verwaltungsgericht bei der Personalbeschwerde - anders als beim Disziplinarrekurs - keine Ermessenskontrolle zusteht. Die praktische Tragweite dieser Unterscheidung ist im vorliegenden Fall indes beschränkt, zumal das Verwaltungsgericht, wenn auch bloss im Rahmen einer Eventualbegründung, den angefochtenen Entscheid auf Angemessenheit hin überprüft und diese bejaht hat.
2.4 Aus diesen Erwägungen erweist sich die Rüge der Verweigerung des rechtlichen Gehörs als unbegründet.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin setzt sich zunächst mit der rechtlichen Basis des gegen sie verhängten Besoldungsentzuges auseinander. Sie tut dies einerseits im Hinblick auf die Frage des vor Verwaltungsgericht einschlägigen Rechtsmittels, anderseits im Hinblick auf die materiellrechtliche Grundlage des angefochtenen Entscheides. Sie wirft dem Verwaltungsgericht unter verschiedenen Aspekten Willkür bei der Auslegung und Anwendung der von ihm beigezogenen kantonalrechtlichen Bestimmungen sowie teilweise auch Rechtsverweigerung vor. Dabei wird die Rüge der Rechtsverweigerung ausschliesslich mit dem Argument begründet, das Verwaltungsgericht habe das als Disziplinarrekurs erhobene Rechtsmittel nicht als solchen behandelt.
Ob und inwieweit der erstinstanzliche Entscheid überhaupt als Disziplinarentscheid anzusehen war und demzufolge das als Disziplinarrekurs bezeichnete Rechtsmittel auch als solcher zu behandeln war, ist Ergebnis einer Auslegung des kantonalen Gesetzesrechts, die das Bundesgericht nur auf Willkür überprüft. Die Rechtsverweigerungsrüge fällt daher mit der Willkürrüge zusammen.
3.2 Willkür liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen umstrittenen Rechtssatz krass verletzt oder (sonst) in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt sodann einen kantonalen Entscheid nicht schon dann auf, wenn bloss dessen Begründung als willkürlich erscheint, sondern nur, wenn auch dessen Ergebnis unhaltbar ist und sich letztlich auf keinen vernünftigen Grund stützen lässt (BGE 127 I 60 E. 5a S. 70; 125 I 166 E. 2a S. 168; 124 I 247 E. 5 S. 250; 123 I 1 E. 4a S. 5, je mit Hinweisen).
3.3 Das Verwaltungsgericht hat seine Zuständigkeit und den anwendbaren Rechtsweg von Amtes wegen geprüft. Dies entspricht dem Gesetz (§ 5 VRG) und ist nicht zu beanstanden. Wenn das Verwaltungsgericht dabei zum Schluss gelangte, dass der angefochtene Entscheid im Kern nicht disziplinarischen Charakter habe und deshalb der disziplinarrechtliche Rekurs nicht gegeben sei, ist es nicht willkürlich, das eingereichte Rechtsmittel auf demjenigen Rechtsweg entgegenzunehmen, der dem Wesen des angefochtenen Entscheides entspricht. Dass das Verwaltungsgericht dabei seine Kompetenz überschritten habe, ist unter dem Willkürgesichtspunkt

ebenfalls zu verneinen. Zum einen bildete vor Verwaltungsgericht der Gegenstand der Anfechtung primär das Dispositiv des obergerichtlichen Entscheides. Ob dessen Begründung - in welcher, wiewohl ohne ausdrückliche Zitierung der vom Verwaltungsgericht herangezogenen §§ 4 und 36 BVO, durchaus nicht nur disziplinarrechtlich, sondern in Anlehnung an die Ausdrucksweise des § 4 BVO (und analog § 22 PG) mit der Unzumutbarkeit der Weiterführung des Dienstverhältnisses argumentiert wurde - allenfalls etwas eingehender hätte gefasst werden können, ist in diesem Zusammenhang jedenfalls im Lichte des Willkürverbotes
irrelevant; es wird denn auch nicht geltend gemacht, die verfassungsrechtliche Pflicht zu hinreichender Entscheidbegründung (vgl. BGE 123 I 31 E. 2c S. 34; vgl. auch 125 II 369 E. 2c S. 372, je mit Hinweisen) sei verletzt worden. Aber selbst wenn der erstinstanzliche Entscheid sich primär als disziplinarrechtlich verstanden hätte, ist nicht dargetan, dass dem Verwaltungsgericht nicht die Kompetenz zur Motivsubstitution zustand - ähnlich wie dies der bundesgerichtlichen Praxis im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde entspricht (vgl. BGE 126 I 50 E. 4d S. 60; 124 I 208 E. 4a S. 211, je mit Hinweisen). Das Argument, das Verwaltungsgericht habe sinngemäss im Rahmen blosser Rechtskontrolle einen erstinstanzlichen Sachentscheid gefällt, ist sodann auch deshalb nicht stichhaltig, weil das Verwaltungsgericht den obergerichtlichen Entscheid eventualiter auch im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung unbeanstandet gelassen hat.
3.4 Die Beschwerdeführerin rügt in diesem Zusammenhang weiter, aus den Erwägungen des angefochtenen Entscheides werde nicht klar, auf welche materiellrechtliche Grundlage das Verwaltungsgericht den definitiven Besoldungsentzug stütze.
3.4.1 Das Verwaltungsgericht legt dar, in der Sache gehe es nicht darum, die Beschwerdeführerin nach der Einstellung des Disziplinarverfahrens doch noch zu disziplinieren. Der Entscheid sei "vielmehr deshalb notwendig, weil die Einstellung im Lohnbezug erst vorsorglich erfolgt war und deshalb bzw. ausdrücklich gemäss § 4 Abs. 2 OrdnungsstrafG eine definitive Regelung" verlange (angefochtener Entscheid, E.2b/cc). Der Entscheid über den definitiven Entzug des Besoldungsanspruchs habe dabei administrativen Charakter; das Verwaltungsgericht leite aus § 36 BVO praxisgemäss ab, dass ein Anspruch auf Besoldung nur insoweit bestehe, als tatsächlich gearbeitet werde oder der Arbeitnehmer an der Arbeitsleistung unverschuldet verhindert sei, nicht aber bei Abwesenheit oder im Falle einer zuzurechnenden, gerechtfertigten Amtseinstellung. Eventualiter bejaht das Verwaltungsgericht die Rechtmässigkeit des Besoldungsentzuges auch unter der Annahme, dass dieser Massnahme disziplinarischer Charakter zukomme.
3.4.2 Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist unklar, ob das Verwaltungsgericht den definitiven Besoldungsentzug letztlich mit § 4 Abs. 2 OrdnungsstrafG oder aber mit § 36 BVO begründe, und welches das Verhältnis dieser beiden Rechtsgrundlagen sei. Die gleichzeitige Anwendung sowohl der einen wie der anderen Bestimmung auf den vorliegenden Fall sei indes unhaltbar. Das Obergericht habe nach der am 1. Oktober 1993 erfolgten Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde durch das Bundesgericht keinen neuen Beschluss betreffend vorzeitige Aufhebung aus wichtigen Gründen gefällt, sondern das Dienstverhältnis unter Verzicht auf die Arbeitsleistung der Beschwerdeführerin einfach fortgesetzt. Bei dieser Ausgangslage fehle es offenkundig an einer Grundlage zu nachträglichem definitivem Besoldungsentzug.

Die Ausführungen der Beschwerdeführerin hierzu sind teilweise appellatorischer Natur und vermögen den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nur teilweise zu genügen. Jedenfalls aber vermögen sie aus den nachfolgend angeführten Gründen unter dem Gesichtspunkt der Willkür nicht durchzudringen.
3.4.3
3.4.3.1 Ob ein definitiver Besoldungsentzug, wie er hier streitig ist, sich im Sinne der hauptsächlichen Argumentationslinie des Verwaltungsgerichts auf § 36 BVO (in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Sätze 1 und 2 OrdnungsstrafG) stützen könnte, lässt sich nicht ohne weiteres sagen, kann aber offen bleiben. Wie gesehen, rechtfertigt sich die Aufhebung eines mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochtenen Entscheids regelmässig nur, wenn er im Ergebnis verfassungswidrig ist, nicht schon dann, wenn die Begründung unhaltbar erscheint. Das Bundesgericht hat deshalb die Möglichkeit, eine - allenfalls - verfassungswidrige Begründung durch verfassungskonforme Erwägungen zu ersetzen, sofern die kantonale Behörde die zur Substituierung geeignete Begründung nicht ausdrücklich abgelehnt hat (BGE 112 Ia 353 E. 3c/bb S. 355). Dabei ist zu beachten, dass es nicht Sache des Bundesgerichts sein kann, im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde selbstständig, d.h. völlig losgelöst davon, wie bisher im kantonalen Verfahren argumentiert wurde, nach entsprechenden willkürfreien Motiven zu forschen, um sie gegebenenfalls substituieren zu können (vgl. BGE 117 Ia 135 E. 2c S. 140, mit Hinweis).
3.4.3.2 Das öffentliche Dienstrecht ordnet Begründung, Ausgestaltung und Beendigung öffentlichrechtlicher

Anstellungsverhältnisse, umschreibt Rechte und Pflichten der Beteiligten und gibt dem öffentlichen Arbeitgeber die nötigen administrativen Führungsmittel zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in die Hand (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, N 1205 ff.; Tobias Jaag, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich - ausgewählte Fragen, ZBl 95/1994, 433 ff., mit zahlreichen Literaturhinweisen). Bei den Massnahmen zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung wird in Lehre und Praxis regelmässig zwischen administrativen und disziplinarischen Vorkehren unterschieden. Danach haben administrative Massnahmen primär organisatorischen Charakter. Sie bezwecken den geordneten Gang der Verwaltungstätigkeit und können daher aus Gründen angeordnet werden, die nicht in der Person des betroffenen Amtsträgers liegen und verschuldensunabhängig sind. Dies trifft namentlich auch für die administrative Entlassung eines Amtsträgers aus wichtigen Gründen zu (Jaag, a.a.O., 464; Tomas Poledna, Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten - Vom Sinn
und Unsinn einer Unterscheidung, ZBl 96/1995 S. 49 ff., 57 ff., 62). Zu diesen Handhaben tritt das Disziplinarrecht hinzu, das - wiederum im Interesse eines geordneten Verwaltungsbetriebes - spezifische Sanktionen für schuldhafte Dienstpflichtverletzungen vorsieht. Disziplinarische Massnahmen sollen - sofern nicht qualifizierte Verfehlungen zu disziplinarischer Entlassung führen - den fehlbaren Amtsträger an seine Dienstpflicht mahnen. Diesen Sinn können sie nur erfüllen, wenn das Dienstverhältnis fortdauert; ist es vor Abschluss des Disziplinarverfahrens beendet worden, fällt dieses regelmässig dahin (für den Bund: Art. 98 Abs. 3 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, BPV; SR 172.220.111.3 [AS 2001 2206]). Administrative und disziplinarische Massnahmen können sich ergänzen und kumulieren (vgl. Jaag, a.a.O., S. 456 f.; Poledna, a.a.O. S. 57 ff.); denkbar ist, dass der wichtige Grund, der wegen Unzumutbarkeit der Fortführung des Anstellungsverhältnisses zu einer administrativen Entlassung führt, vom Amtsträger ganz oder teilweise verschuldet ist (Poledna, a.a.O. S. 56 f.), was sich namentlich auf die finanziellen Folgen für den Betroffenen auswirken kann (Häfelin/Müller, a.a.O., N 1225a; Poledna, a.a.O., S. 58 f.; vgl.
Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. März 1997, in: ZBl 98/1997 563 ff.) .
3.4.3.3 Das Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin ist am 30. Juni 1995 beendet worden. Es ist offenkundig, dass der ausstehende, nach § 4 Abs. 2 Satz 2 OrdnungsstrafG noch zu treffende definitive Entscheid über die Frage des Besoldungsentzuges nicht mehr als Disziplinarmassnahme im eigentlichen Sinne angesehen werden konnte; Verwaltungsgericht und Obergericht sind sich diesbezüglich einig.
Das Verwaltungsgericht argumentiert vorwiegend aus der synallagmatischen Grundstruktur des Dienstverhältnisses und folgert daraus, dass ein Besoldungsanspruch im Grundsatz entfällt, wenn die mit ihm abzugeltende Dienstleistung nicht erbracht wird. Wenn es aber das Gemeinwesen selber ist, das auf die Entgegennahme der Dienstleistung verzichtet, ist diese Argumentation nur haltbar, wenn die Verweigerung der Leistungsannahme sachlich und rechtlich begründet ist. Dies ist für den Besoldungsentzug als vorsorgliche Massnahme gemäss § 4 Abs. 2 Satz 1 OrdnungsstrafG und den vollständigen, definitiven Entzug der Besoldung gemäss Satz 2 dieser Bestimmung getrennt zu beurteilen. Während die vorsorgliche Sistierung der Besoldung ihrerseits sich zum einstweiligen Schutz öffentlicher Interessen oft gerade deshalb aufdrängt, weil sich zufolge noch rudimentärer Kenntnis des Sachverhalts nicht sicher abschätzen lässt, ob und inwieweit sich eine zu befürchtende Beeinträchtigung öffentlicher Interessen auch verwirklicht hat oder verwirklichen wird, erfolgt der definitive Entzug nach § 4 Abs. 2 OrdnungsstrafG aufgrund einer rechtskräftig geklärten Ausgangslage und bedarf daher klarerweise einer sich aus dieser ergebenden eigenen, qualifizierten
Begründung.
Unter dem Willkürgesichtspunkt ist es vertretbar, die Voraussetzungen eines definitiven Besoldungsentzuges nach § 4 Abs. 2 Satz 2 OrdnungsstrafG dann anzunehmen, wenn sich retrospektiv eine Auflösung des Dienstverhältnisses aus der Beschwerdeführerin vorwerfbaren wichtigen Gründen gemäss § 4 Abs. 2 BVO auf den Zeitpunkt des Beginns der vorläufigen Besoldungssistierung rechtfertigt bzw. sich gerechtfertigt hätte, damals aber mangels sicherer Entscheidungsgrundlagen noch nicht getroffen werden konnte. Nach der Praxis des Zürcher Verwaltungsgerichts entfällt bei Aufhebung eines Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen während der Amtsdauer ein Lohnanspruch für den Rest der Amtsdauer sogar dann, wenn der wichtige Grund ohne eigentliches Verschulden dem Betroffenen objektiv zuzurechnen ist (ZBl 98/1997, 653 ff.).

Wohl ist nicht zu verkennen, dass es nicht ohne weiteres dasselbe ist, ein Dienstverhältnis aus wichtigen Gründen nach § 4 Abs. 2 BVO sofort aufzuheben oder aber lediglich den Lohnanspruch zu sistieren und nach Beendigung des Strafverfahrens rückwirkend gestützt auf § 4 Abs. 2 OrdnungsstrafG in Verbindung mit ana-

loger Anwendung von § 4 Abs. 2 BVO den vorsorglich sistierten Lohnanspruch rückwirkend definitiv abzuerkennen. Eine Analogie erscheint jedoch nicht als willkürlich, sondern angesichts des Sachzusammenhanges dieser dienstrechtlichen Instrumente noch als haltbar.
3.4.3.4 Die vorstehenden Erwägungen zu den rechtlichen Grundlagen des angefochtenen Entscheides setzen die Akzente teilweise etwas anders als das verwaltungsgerichtliche Urteil und nähern sich im Ergebnis der Begründung des Obergerichts an, das sinngemäss ähnlich argumentiert hat, bloss ohne sich ausdrücklich auf § 4 Abs. 2 und 3 BVO zu berufen. Da das Verwaltungsgericht jene Erwägungen nicht ausdrücklich verworfen hat (vgl. BGE 112 Ia 353 E. 3c/bb S. 355), steht einer entsprechenden Motivsubstitution durch das Bundesgericht nichts entgegen (vgl. BGE 124 I 208 E. 4a S. 211).
3.4.4 Ob die auf dieser rechtlichen Grundlage getroffene Massnahme sich unter den Gegebenheiten des konkreten Falls vor den angerufenen verfassungsmässigen Rechten halten lässt, ist nachfolgend zu prüfen.
4.
4.1 Das Obergericht erwog, das vom Strafrichter noch als leichtes Verschulden gewürdigte Verhalten der Beschwerdeführerin sei unter dienstrechtlichen Gesichtspunkten und angesichts ihrer beruflichen Stellung als juristische Sekretärin und damit Urkundsperson, als Kanzleivorsteherin einer Strafsachenkanzlei und Ersatzrichterin in schwerem Masse geeignet, die Glaubwürdigkeit der Rechtspflege zu kompromittieren. Das normwidrige ausserdienstliche Verhalten der Beschwerdeführerin könne objektiv das Vertrauen in eine korrekte Amtsführung nachhaltig erschüttern und ernsthaft gefährden. Eine Weiterführung des Dienstverhältnisses sei daher nicht zumutbar, und der Besoldungsentzug erscheine nach wie vor als gerechtfertigt. Daran ändere nichts, dass die vermutete Involvierung in Korruptionssachverhalte (im Zusammenhang mit dem Strafverfahren gegen Raphael Huber) sich nicht bestätigt habe. Immerhin habe die Beschwerdeführerin während Jahren und heute noch durch ihren Mitbesitz an der Liegenschaft in Italien profitiert, die unter anderem aufgrund solcher Sachverhalte erst habe aufgebaut werden können.
Diese Argumentation verbindet verschuldensbezogene disziplinarische und objektive administrative Gesichtspunkte. Disziplinarische und administrative Begründung einer Massnahme schliessen sich, wie dargelegt (E. 3.4.3.2), nicht aus. Die Annahme, dass schuldhaftes Verhalten die Fortführung eines Dienstverhältnisses (auch) objektiv unzumutbar machen und objektive und subjektive Gründe sich kumulieren und gegenseitig verstärken können, ist nicht willkürlich (vgl. Poledna, a.a.O., S. 56 f.). Das der strafrechtlichen Verurteilung der Beschwerdeführerin zugrunde liegende Verhalten durfte, auch wenn es an sich als einmalige Entgleisung angesehen werden konnte, in Anbetracht der von der Beschwerdeführerin im Obergericht ausgeübten Funktionen unter dienstrechtlichen und administrativen Gesichtspunkten abweichend vom Strafrecht qualifiziert und ohne Willkür als objektiv gravierend angesehen werden. Der schon vor Verwaltungsgericht geltend gemachte Umstand, dass die Beschwerdeführerin ihre Funktion als Ersatzrichterin bereits seit Beginn der Strafuntersuchung gegen Raphael Huber nicht mehr ausgeübt haben mag, ändert daran nichts Wesentliches. Unter administrativen Gesichtspunkten war es nach den gegebenen Umständen auch vertretbar, die
hinzutretende wirtschaftliche Verflechtung der Beschwerdeführerin mit dem wegen Korruptionssachverhalten verurteilten Raphael Huber zufolge ihres Mitbesitzes an der Liegenschaft in Italien mitzuberücksichtigen.

Wiewohl diese Beurteilung des Obergerichts angesichts der langjährigen klaglosen Amtsführung der Beschwerdeführerin als streng erscheint, entgeht sie dem Willkürvorwurf. Wie das Bundesgericht in einem neueren Entscheid erwogen hat, ist die Auffassung, das einem Chefbeamten entgegenzubringende Vertrauen könne schon durch einen einmaligen Vorfall so erschüttert werden, dass die Fortsetzung des Dienstverhältnisses unzumutbar werde, nicht willkürlich (Urteil 2P.395/1997 vom 23. Februar 1999, E. 2e). Vorliegend kommt zum strafrechtlich relevanten Verschulden unter administrativen Gesichtspunkten sodann die langjährige persönliche und wirtschaftliche Nähe zu Raphael Huber hinzu, dessen Machenschaften objektiv geeignet waren, das Vertrauen in die Lauterkeit und Unbestechlichkeit der Behörden im Allgemeinen zu erschüttern. Das Interesse der Justiz, sich unmissverständlich und öffentlich wahrnehmbar hievon zu distanzieren, lässt solche Strenge unter administrativen Gesichtspunkten als vertretbar erscheinen.

Unerheblich ist somit, wie es sich mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts in seiner Eventualbegründung betreffend den disziplinarrechtlichen Aspekt und mit den diesbezüglichen Einwendungen der Beschwerdeführerin verhält.
4.2 Die von der Beschwerdeführerin erhobenen weiteren Rügen betreffend die Verfassungsmässigkeit der um-

strittenen Massnahme der Lohnkürzung selber erweisen sich als unbegründet:

Bei der Beurteilung des im Hinblick auf die Frage der Lohnnachzahlung massgeblichen Verhaltens der Beschwerdeführerin haben die kantonalen Instanzen insgesamt den tatsächlichen Umständen in genügendem Masse Rechnung getragen. Der Rüge, das Verwaltungsgericht gehe in willkürlicher Weise über entscheidende Tatsachen hinweg bzw. die Begründung seines Entscheids sei in tatsächlicher Hinsicht ungenügend bzw. unvollständig, fehlt damit die Grundlage. Was die Rüge betrifft, der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sei verletzt, kommt dieser keine selbständige Bedeutung zu. Das Verhältnismässigkeitsgebot ist lediglich ein Verfassungsgrundsatz, nicht ein selbständiges Grundrecht (s. BGE 125 I 161 E. 2b S. 163; 124 I 40 E. 3e S. 45; 123 I 1 E. 10 S. 11 zu Art. 4 aBV). Die Rüge fällt zumindest vorliegend ohnehin mit dem - wie erwähnt unbegründeten - Vorwurf zusammen, die Verweigerung der Lohnnachzahlung sei willkürlich. Zumindest die Entscheidbegründung des Obergerichts enthält einerseits eine ausreichende, andererseits eine in sich geschlossene Interessenabwägung.

Die von der Verwaltungskommission des Obergerichts beschlossene, vom Verwaltungsgericht geschützte Massnahme hält als solche verfassungsrichterlicher Prüfung stand.

5.

Die Beschwerdeführerin rügt zusätzlich, wie schon im kantonalen Verfahren, eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots. Sie macht geltend, sie sei massiv härter als andere Amtsträger in (nach ihrer Auffassung) vergleichbaren Fällen behandelt worden.

5.1 Die Beschwerdeführerin erachtet zunächst die Erwägung des Verwaltungsgerichts, dass in allen von ihr angeführten Fällen andere Behörden zum Entscheid zuständig gewesen seien und die Frage der Rechtsgleichheit sich daher gar nicht stelle, als nicht stichhaltig. Arbeitgeber sei in allen diesen Fällen der Kanton Zürich; dieser habe sein Dienstrecht rechtsgleich anzuwenden. Es sei gerade Aufgabe des Verwaltungsgerichts als derjenigen Instanz, welche die Möglichkeit habe und dazu angerufen werde, Fälle des nämlichen Arbeitgebers miteinander zu vergleichen, dem Gebot der Gleichbehandlung der Dienstnehmer durch den Arbeitgeber auch dann zum Durchbruch zu verhelfen, wenn verschiedene Instanzen des nämlichen Arbeitgebers vergleichbare Fälle unterschiedlich behandelten. Indem das Verwaltungsgericht dies unter Hinweis darauf, dass jeweilen verschiedene Instanzen des gleichen Arbeitgebers entschieden hätten, abgelehnt habe, habe es seinerseits das Rechtsgleichheitgebot verletzt.

5.1.1 Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann von rechtsungleicher Behandlung grundsätzlich nur dann die Rede sein, wenn die gleiche Behörde gleichartige Fälle unterschiedlich behandelt (BGE 121 I 49 E. 3c S. 51 f., mit Hinweis; Georg Müller, in: Kommentar BV, Art. 4, RZ 39 mit Hinweisen; Arthur Haefliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 71 f.). Diesem Fall ist derjenige gleichzuhalten, wenn zwar zwei Behörden entschieden haben, von denen aber eine sich in ähnlicher Lage befand, wie wenn sie beide Anordnungen selbst getroffen hätte (BGE 102 Ia 81 E. 3 S. 87; 98 Ia 151 E. 7a S. 160 f. mit Hinweisen; Georg Müller, a.a.O.; André Grisel, Traité de Droit administratif, Neuchâtel 1984, S. 362 f.). In der Lehre ist diese Praxis kritisiert und postuliert worden, die Rechtsgleichheit müsse auch dann angerufen werden können, wenn zwei gleichgeordnete Verwaltungsbehörden, die einheitlicher Aufsicht unterstehen, Gleiches ungleich behandeln (vgl. die Nachweise bei Georg Müller, a.a.O.). Das Bundesgericht selber hat in BGE 101 Ia 205 E. 3a die Frage offen gelassen, ob seine Praxis stets zu befriedigenden Ergebnissen führe.

5.1.2 Es ist unbestritten, dass Oberrichter, Chefbeamte der Zentralverwaltung und Bezirksanwälte je von anderen Wahlbehörden gewählt werden und unterschiedlichen Aufsichtsbehörden unterstehen. Oberrichter sind vom Kantonsrat gewählte Magistratspersonen der Judikative (vgl. § 38a des Gerichtsverfassungsgesetzes des Kantons Zürich vom 13. Juni 1976; GVG). Demgegenüber zählt die Justizdirektion zur Exekutive. Der Aufsicht dieser Direktion und der Oberaufsicht des Regierungsrates untersteht die Staatsanwaltschaft (vgl. § 91 GVG), welcher wiederum die Bezirksanwaltschaften (§ 86 GVG) unterstellt sind. Selbst wenn im Sinne der geäusserten Kritik der Lehre die Rüge der Rechtsgleichheit auch gegenüber Entscheiden gleichgeordneter Behörden, die einheitlicher Aufsicht unterstehen, zugelassen würde, wäre diese Voraussetzung im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Der blosse Umstand, dass personalrechtliche Entscheide aller in § 74 VRG genannten Behörden mittels Personalbeschwerde dem Verwaltungsgericht unterbreitet werden können, dem insoweit blosse Rechtskontrolle zusteht, lässt dessen Rechtsprechungstätigkeit nicht zu solcher "Aufsicht" werden. Wie es sich im Rahmen der Disziplinarrechtspflege verhielte, in welcher dem Verwaltungsgericht auch

Ermessenskontrolle zusteht, kann offen bleiben, da das Verwaltungsgericht die vorliegende Sache, wie erwähnt, ohne Willkür als personalrechtlich und nicht disziplinarisch ansehen durfte. Dem Verwaltungsgericht ist somit darin beizupflichten, dass die von der Beschwerdeführerin erwähnten Fälle nicht unmittelbar zum Vergleich herangezogen werden können.
5.2 Selbst wenn aber die Rüge rechtsungleicher Behandlung vollumfänglich zu prüfen wäre, bliebe sie erfolglos.

Dies gilt zunächst in Bezug auf die von der Beschwerdeführerin angesprochenen Beispiele, welche das Gerichtswesen im engeren Sinne betreffen. Die Fälle der zwei Oberrichter, die wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand bestraft wurden, sind mit dem vorliegenden Fall offensichtlich nicht vergleichbar. Auch wenn dieses Delikt keineswegs zu verharmlosen ist, weist es - anders als die von einer gerichtlichen Urkundsperson versuchte Anstiftung zu Urkundenfälschung und Urkundenunterdrückung in einer privaten Sache - keinen vergleichbaren Bezug zu den beruflichen Aufgaben der betreffenden Personen auf, sondern ist eher Ausdruck einer gewissen menschlichen Schwäche. Hinzu kommt, dass bei diesen Personen keine gleichartigen administrativen Gründe für das Setzen eines derart eindeutigen Zeichens im Interesse der Wahrung des Vertrauens in die Lauterkeit der Justiz sprachen.

Was die weiteren von der Beschwerdeführerin gezogenen Vergleiche betrifft, verletzt es die Rechtsgleichheit nicht, wenn Obergericht und Verwaltungsgericht im Bereich des eigentlichen Gerichtswesens, zu dem weder die Justizdirektion noch die der Aufsicht dieser Direktion und der Oberaufsicht des Regierungsrates unterstehende Staatsanwaltschaft (vgl. § 91 GVG) und die wiederum dieser unterstellten Bezirksanwaltschaften (§ 86 GVG) gehören, im Interesse des Vertrauens in die Korrektheit der Justiz besonders strenge Massstäbe angewandt haben.
6.
Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, soweit auf sie eingetreten werden kann. Demzufolge wird die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4’000.- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin sowie dem Obergericht (Verwaltungskommission) und dem Verwaltungsgericht (4. Abteilung, 4. Kammer) des Kantons Zürich, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Februar 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: