[AZA 0]
1P.47/2000/bmt

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
**********

25. April 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der
I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Féraud,
Bundesrichter Jacot-Guillarmod und Gerichtsschreiber Karlen.

_____

In Sachen
L._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Martin Koller, Grossfeldstrasse 11, Postfach, Kriens,

gegen
Regierungsrat des Kantons Luzern, vertreten durch das Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement, Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung,

betreffend
Personalrecht,
hat sich ergeben:

A.- L._____ trat 1964 in den Dienst der Kantonspolizei Luzern. Im Jahre 1989 wurde er Chef des Polizeipostens Bahnhof in der Stadt Luzern. Im Herbst 1996 wurde gegen ihn ein Disziplinarverfahren eingeleitet. Es hatte einerseits wahrheitswidrige Angaben über den Grund einer Absenz an einem Rapport und anderseits die missbräuchliche Verwendung einer Mieterkarte des Bahnhofparkings sowie weitere Vorkommnisse zum Gegenstand. Während der Dauer des Disziplinarverfahrens arbeitete L._____ in der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei. Am 18. August 1998 wurde er vom Regierungsrat disziplinarisch aus dem Staatsdienst entlassen.
Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern am 7. Dezember 1999 ab.

B.- L._____ hat gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Feststellung der Rechtswidrigkeit der vom Regierungsrat beschlossenen Entlassung. Er wirft den kantonalen Behörden Willkür, Handeln gegen Treu und Glauben und eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit vor.

Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG haben staatsrechtliche Beschwerden die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darstellung darüber zu enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte und inwiefern sie durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 125 I 71 E. 1c S. 76). Der Beschwerdeführer muss sich mit der Begründung im angefochtenen Entscheid in verfassungsrechtlicher Hinsicht näher auseinandersetzen; auf bloss appellatorische Kritik tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 125 I 492 E. 2b S. 495).

Die vorliegende Beschwerde erfüllt diese Anforderungen nicht in allen Teilen. Sie übt eingehende Kritik am Entscheid des Regierungsrats, obwohl dieser vor Bundesgericht gar nicht Anfechtungsobjekt ist. Soweit solche Rügen erhoben werden, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

b) Der Beschwerdeführer rügt unter anderem eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung der Einzelne selbständig, ohne Zusammenhang mit der Anrufung eines besonderen Grundrechts, geltend machen kann (BGE 123 I 1 E. 10 S. 11). Auf die geltend gemachte Verletzung der Verhältnismässigkeit ist daher nur einzutreten, soweit sie im Zusammenhang mit Rügen der Willkür und der Verletzung von Treu und Glauben steht.

c) Schliesslich ist auf die staatsrechtliche Beschwerde auch insoweit nicht einzutreten, als damit mehr als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt wird. Denn dieses Rechtsmittel ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 122 I 351 E. 1f S. 355).

2.- Der Beschwerdeführer wirft dem Verwaltungsgericht vor, seine disziplinarische Entlassung durch den Regierungsrat in willkürlicher Weise geschützt zu haben. Er kritisiert es als widersprüchlich, wenn er nach Bekanntwerden der Dienstpflichtverletzungen zunächst während des Disziplinarverfahrens noch 1 1/2 Jahre in der Verkehrsabteilung weiterbeschäftigt und dann plötzlich wegen Zerstörung des Vertrauensverhältnisses fristlos aus dem Staatsdienst entlassen werde. Die Weiterbeschäftigung während des Disziplinarverfahrens belege, dass von einer Zerstörung des Vertrauensverhältnisses nicht gesprochen werden könne und die fristlose Entlassung willkürlich sei.

a) Gegenstand des angefochtenen Entscheids bildet eine disziplinarische Entlassung nach § 65 Abs. 1 lit. g des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Kantons Luzern vom 13. September 1988 (Personalgesetz, PG).
Die Voraussetzungen für die Anordnung dieser Massnahme werden in den §§ 64 ff. PG geregelt. Der Beschwerdeführer beruft sich daher zu Unrecht auf die für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse geltenden Regeln über die fristlose Entlassung (Art. 337 ff. OR). Entgegen seiner Ansicht können diese Bestimmungen auch nicht analog auf disziplinarische Entlassungen angewendet werden, da das Disziplinarrecht nach §§ 64 ff. PG dafür keinen Raum lässt. Die disziplinarische Entlassung ist mit einer fristlosen Kündigung eines Arbeitsvertrags nicht vergleichbar. Es ist daher nicht will- kürlich, wenn das Verwaltungsgericht nicht auf die privatrechtliche Regel abstellte, wonach fristlose Kündigungen ohne Zuwarten erfolgen müssen (vgl. dazu BGE 123 III 86 E. 2a S. 87).

b) Fraglich ist allerdings, ob aus der Weiterbeschäftigung während des Disziplinarverfahrens der Schluss zu ziehen ist, die umstrittenen Dienstpflichtverletzungen seien nicht schwerwiegend und vermöchten eine disziplinarische Entlassung nicht zu rechtfertigen, wie dies der Beschwerdeführer geltend macht. Eine disziplinarische Entlassung wäre nach dieser Auffassung nur zulässig, wenn der Beamte, sobald dessen Dienstpflichtverletzungen aufgedeckt sind, bereits während des Disziplinarverfahrens vorläufig im Dienst eingestellt würde. Denn die Weiterbeschäftigung des Beamten könne nach Abschluss des Disziplinarverfahrens nicht plötzlich unzumutbar werden, so dass eine disziplinarische Entlassung in einem solchen Fall eine unverhältnismässige und willkürliche Massnahme darstelle.

Es trifft wohl zu, dass bei Entlassungen während der Amtsdauer der betreffende Beamte meist bereits während des dazu führenden Verfahrens im Sinne einer vorsorglichen Massnahme vom Dienst suspendiert wird, wozu § 69 PG eine Rechtsgrundlage enthält. Ausserdem ist anerkannt, dass eine administrative Entlassung aus wichtigen Gründen (§ 20 PG) im Allgemeinen sofort nach Feststellung der Unzumutbarkeit der Fortsetzung des Beamtenverhältnisses ausgesprochen werden muss (Peter Bellwald, Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten, Diss. Bern 1985, S. 159; Tomas Poledna, Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten, ZBl 96/1995, S. 57; Thomas Wyss, Die dienstrechtliche Stellung des Volksschullehrers im Kanton Zürich, Diss. Zürich
1986, S. 297 f.). Allerdings ist eine kurzfristige Weiterbeschäftigung bis zur administrativen Entlassung - etwa zur Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung in einem Spital - nicht ausgeschlossen (BGE 104 Ia 161 E. 3b S. 166).

Die disziplinarische Entlassung setzt zwar ebenfalls voraus, dass die Fortsetzung des Dienstverhältnisses für das Gemeinwesen nicht zumutbar ist, doch liegt hier die Ursache nicht in objektiven Gründen, sondern in verschuldeten Dienstpflichtverletzungen des Beamten (vgl. § 66 PG). Da die Abklärung des Verschuldens regelmässig eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, kann eine disziplinarische Entlassung nicht sofort nach dem Bekanntwerden von Dienstpflichtverletzungen vollzogen werden. Wird neben dem Disziplinar- auch ein Strafverfahren durchgeführt, erscheint zudem ein Zuwarten bis zum Abschluss des Letzteren zulässig (Bellwald, a.a.O., S. 159 f.).

In Disziplinarfällen hängt die Zumutbarkeit der Fortsetzung des Dienstverhältnisses demnach zu einem wesentlichen Teil von der Beurteilung der Schwere des Verschuldens des Beamten ab. Da dieses erst mit Abschluss des Disziplinarverfahrens feststeht, ist vorher die Zumutbarkeit einer Fortführung des Dienstverhältnisses noch offen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann daher aus seiner Weiterbeschäftigung während des Disziplinarverfahrens nicht auf die Zumutbarkeit der Fortführung seines Dienstverhältnisses geschlossen werden. Er übersieht, dass sich die Unzumutbarkeit im vorliegenden Fall nicht aus den objektiven Umständen ergibt, die sich in der Tat seit seiner Beschäftigung in der Verkehrsabteilung nicht geändert haben, sondern aus der Beurteilung seines Verschuldens durch den Regierungsrat. Unerheblich ist daher auch, dass die dem Beschwerdeführer vorgeworfenen Sachverhalte bereits mehr als 1 1/2 Jahre vor der disziplinarischen Entlassung abgeklärt waren. Denn zu diesem Entscheid war die Beurteilung des Verschuldens durch den Regierungsrat noch offen.

Die Weiterbeschäftigung während des Disziplinarverfahrens lässt aus diesen Gründen die disziplinarische Entlassung des Beschwerdeführers nicht als willkürlich erscheinen.

c) Der Beschwerdeführer hält die disziplinarische Entlassung auch deshalb für willkürlich, weil ihm der Regierungsrat Vorschläge zur Weiterbeschäftigung unterbreitet habe. Dies zeige, dass die Auflösung seines Dienstverhältnisses im Interesse der Verwaltung nicht erforderlich gewesen sei und einen Akt der Willkür darstelle.

Es ist unbestritten, dass die kantonalen Behörden während des Disziplinarverfahrens eine einvernehmliche Lösung der Angelegenheit mit dem Beschwerdeführer suchten.
Dabei wurde auch eine - allerdings befristete - Weiterbeschäftigung in Betracht gezogen, um den Verlust von Rentenansprüchen zu verhindern. Das Verwaltungsgericht hat diese Tatsache entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers nicht verkannt, ihr aber keine entscheiderhebliche Bedeutung zugemessen.
Denn es betrachtete unabhängig davon die Voraussetzungen für eine disziplinarische Entlassung als erfüllt und hielt diese Massnahme daher für zulässig.

Diese Beurteilung des Verwaltungsgerichts ist nicht willkürlich. Die Kritik des Beschwerdeführers übersieht, dass die angebotenen Beschäftigungsmodelle von einem vorzeitigen Ausscheiden des Beschwerdeführers aus dem Staatsdienst ausgingen. Es kann daher daraus nicht abgeleitet werden, der Regierungsrat habe die Auflösung des Dienstverhältnisses des Beschwerdeführers nicht für erforderlich gehalten.

3.- Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist seine disziplinarische Entlassung auch deshalb verfassungswidrig, weil sie gegen den bisher aus Art. 4 aBV abgeleiteten und heute in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben verstosse.

a) Nach dem genannten Grundsatz hat der Bürger Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Voraussetzung ist insbesondere, dass sich das Verhalten der Behörden auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 125 I 267 E. 4c S. 274; 122 II 113 E. 3b/cc S. 123).

b) Der Beschwerdeführer sieht zunächst in seiner Weiterbeschäftigung während des Disziplinarverfahrens eine Grundlage dafür, auch nach Abschluss dieses Verfahrens mit einer Fortsetzung des Dienstverhältnisses rechnen zu dürfen.

Dieser Auffassung ist nicht zu folgen. Der Kommandant der Kantonspolizei ordnete am 10. September 1996 für die Dauer des Disziplinarverfahrens die Versetzung des Beschwerdeführers in die Verkehrsabteilung an. Dabei wurde ihm ausdrücklich erklärt, dass er das Vertrauen der Leitung der Kantonspolizei in ihn erschüttert habe und dass über einen definitiven weiteren Einsatz bei der Polizei nach Abschluss des Disziplinarverfahrens entschieden werde. Diese Verfügung war offenkundig nicht geeignet, berechtigtes Vertrauen in eine Weiterbeschäftigung auch nach Abschluss des Disziplinarver- fahrens zu schaffen, da sie die in diesem Verfahren zu treffende definitive Lösung ausdrücklich vorbehielt. Ausserdem kann, wie bereits dargelegt wurde (E. 2b), aus einer Weiterbeschäftigung während des Disziplinarverfahrens nicht auf die Zumutbarkeit der Fortsetzung des Dienstverhältnisses geschlossen werden, da in diesem Zeitpunkt die Verschuldensfrage noch gar nicht geklärt ist.

Ein Vertrauen in seine Weiterbeschäftigung begründender Akt liegt nach Ansicht des Beschwerdeführers auch im Schreiben des Polizeikommandanten vom 26. Januar 1998. Darin wird ihm zum 35-jährigen Dienstjubiläum gratuliert und ihm als Dienstaltersgeschenk 10 Tage besoldeter Urlaub gewährt.
Weiter wird ihm der Dank für die geleisteten Dienste ausgesprochen und der Freude auf die weitere Mitarbeit Ausdruck gegeben. Es ist ohne weiteres erkennbar, dass aus diesem routinemässig abgefassten Brief, wie er in dieser Form an eine grössere Anzahl von Beamten verschickt wurde, dem Ausgang des Disziplinarverfahrens in keiner Weise vorgegriffen werden sollte. Er war daher nicht geeignet, begründetes Vertrauen in eine Weiterbeschäftigung auch nach Abschluss des Disziplinarverfahrens zu schaffen.

Unter diesen Umständen verstösst die disziplinarische Entlassung des Beschwerdeführers nicht gegen den verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben.

4.- Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist daher in dem Umfang, in dem auf sie einzutreten ist, abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).

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, dem Regierungsrat (Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement) und dem Verwaltungsgericht (Verwaltungsrechtliche Abteilung) des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 25. April 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: