

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.253/2004 /bie

Urteil vom 5. August 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
X. _____, Beschwerdeführerin,

gegen

Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld.

Gegenstand
Art. 9, 29 Abs. 2, 30 Abs. 1 BV (Leistungsbeurteilung, Lohnanpassungen 2001, 2002 und 2003),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Departements für Erziehung und Kultur
des Kantons Thurgau vom 25. August 2004.

Sachverhalt:

A.

X. _____ war vom Frühjahr 1998 bis März 2003 als Jugendpsychologin beim Pädagogisch-Psychologischen Dienst des Kantons Thurgau angestellt (vgl. zur Beendigung des Dienstverhältnisses Urteil des Bundesgerichts 2P.76/2004 vom 25. März 2004). Im November 2000 wurde sie für ihre Leistungen im laufenden Jahr beurteilt. Laut Gesamtbeurteilung erfüllte sie die Anforderungen nicht (Bewertung mit "D" auf einer Skala von "A" bis "D"). Gestützt hierauf teilte ihr der Dienst am 12. Januar 2001 mit, dass ihr Lohn ab 1. Januar 2001 um drei Prozent gekürzt werde.

X. _____ wandte sich gegen die Beurteilung und die Lohnkürzung. Nach verschiedenen Briefwechseln und Gesprächen erklärte das Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau (im Folgenden: Departement) mit Schreiben vom 25. August 2004, es werde sowohl an der erwähnten Gesamtbeurteilung als auch an der angeordneten Lohnreduktion festgehalten.

B.

Am 7. Oktober 2004 hat X. _____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie beantragt sinngemäss, den Entscheid des Departements vom 25. August 2004 aufzuheben. Sie macht geltend, dass gegen Art. 30 BV und Art. 6 EMRK verstossen werde, weil kein Weiterzug an ein kantonales Gericht vorgesehen sei. Ausserdem rügt sie die Verletzung des Willkürverbots und des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

C.

Das Departement schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit Rückweisung an ein Thurgauer Gericht beantragt werde; im Übrigen sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

D.

Auf Antrag von X. _____ hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts einen zweiten Schriftenwechsel angeordnet. X. _____ und das Departement haben mit Eingaben vom 20. April bzw. 20. Mai 2005 an ihren Anträgen festgehalten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b OG überprüft das Bundesgericht den angefochtenen Akt nicht unter allen denkbaren Titeln auf seine Verfassungsmässigkeit hin, sondern beschränkt sich auf eine Auseinandersetzung mit den von der Beschwerdeführerin klar erhobenen, hinreichend begründeten und, soweit möglich, belegten Rügen. Auf rein appellatorische Kritik ist nicht einzutreten (vgl. BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201; 129 II 297 E. 2.2.2 S. 301; 130 I 26 E. 2.1 S. 31). Die

Rügen müssen in der Beschwerdeeingabe selbst enthalten sein; blosser Verweis auf andere Aktenstücke, wie frühere Rechtsschriften, genügen nicht (vgl. BGE 130 I 290 E. 4.10 S. 302; 115 Ia 27 E. 4a S. 30; 113 Ib 287 E. 1 S. 288).

2.

Die Beschwerdeführerin macht primär geltend, im Kanton Thurgau fehle es an der Möglichkeit, den Entscheid des Departements weiterzuziehen, bzw. an Stelle der Behörden hätte ein kantonales Gericht entscheiden müssen. Sie beruft sich auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV.

Nach der Praxis des Bundesgerichts muss die Rüge, der Anspruch auf gerichtliche Beurteilung sei verletzt, grundsätzlich bereits im kantonalen Verfahren vorgebracht werden (BGE 123 I 87 E. 2b und d S. 89; 120 Ia 19 E. 2c S. 24 ff.; Urteile 1P.91/1994 vom 8. August 1994, E. 2c-d, publ. in: RDAT 1995 I Nr. 45 S. 109; 1P.286/1997 vom 31. Oktober 1997, E. 2b, publ. in: Pra 1998 Nr. 32 S. 231 und ZBI 100/ 1999 S. 528). Aus den dem Bundesgericht vorliegenden Akten und den von der Beschwerdeführerin zitierten Unterlagen ergibt sich nicht, dass Letztere dies getan hätte. Vor allem aber ergibt sich auch aus ihren Eingaben ans Bundesgericht nicht (vgl. oben E. 1), dass sie bereits im kantonalen Verfahren das Fehlen einer richterlichen Instanz beanstandet hätte. Vom entsprechenden Erfordernis abzuweichen, besteht hier kein Anlass, zumal die Beschwerdeführerin im länger dauernden kantonalen Verfahren hinreichend Gelegenheit hatte, das vorzubringen. Die staatsrechtliche Beschwerde dient nicht dazu, im kantonalen Verfahren Versäumtes nachzuholen. Somit kann auf die Rüge der Verletzung von Art. 6 EMRK und Art. 30 BV nicht eingetreten werden. Mit Blick darauf kann offen gelassen werden, ob die Beschwerdeführerin den kantonalen Rechtsweg gemäss

Art. 86 Abs. 1 OG überhaupt erschöpft hat (vgl. §§ 54 f. des Thurgauer Gesetzes vom 23. Februar 1981 über die Verwaltungsrechtspflege in der vor und nach dem 1. Juni 2004 geltenden Fassung); die Beschwerde erweist sich ohnehin als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in verschiedener Hinsicht die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV.

3.1 Sie macht geltend, ihr sei eine Instanz verweigert worden, weil nicht zunächst das von ihr verlangte Gespräch mit dem nächsthöheren Vorgesetzten und dem Amtsleiter stattgefunden habe, sondern sogleich eine Anhörung durch das Departement. Letzteres sei - entsprechend der Bestimmung einer Verordnung des Regierungsrates des Kantons Thurgau zur Stellung des Staatspersonals - erst vorgesehen, wenn das erwähnte Gespräch ohne Einigung verlaufen sei.

Ob das interessierende Gespräch nach der Anhörung durch das Departement nachgeholt werden kann und worden ist - so die Ansicht des Departements -, kann hier offen bleiben. Nachdem die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 19. November 2000 das Gespräch verlangt hatte, teilte ihr das Departement mit Schreiben vom 28. November 2000 mit, dass es das Anhörungsverfahren durchführen werde und dass es sie zur Anhörung lade; gleichzeitig wurden die Teilnehmer der Anhörung bekannt gegeben. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass sie dies damals umgehend beanstandet hätte. Es verstösst gegen Treu und Glauben, einer Einladung zur Anhörung durch das Departement vorbehaltlos Folge zu leisten und im Nachhinein, wenn das Ergebnis nicht befriedigt, vor Bundesgericht zu argumentieren, es hätte vor der Anhörung das von ihr beantragte Gespräch stattfinden müssen (vgl. BGE 120 Ia 19 E. 2c/aa S. 24; 111 Ia 161 E. 1a S. 163; Urteil 1P.87/1994 vom 28. April 1994, E. 3f, publ. in: ZBI 96/ 1995 S. 91; nicht publizierte E. 3a von BGE 127 II 18, 1A.144/1999). Aus der Einladung des Departements zur Anhörung ging hinreichend klar hervor, dass es sich nicht (erst) um das Gespräch mit dem nächsthöheren Vorgesetzten und dem Amtsleiter handelte.

3.2 Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren sinngemäss, ihr würden letztlich nur die "unbewiesenen und tw. offensichtlich unwahren Behauptungen" entgegengehalten, daher wisse sie bis heute nicht, was ihr vorgeworfen werde. Aus diesem Vorbringen ist jedoch nicht ersichtlich, worin eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu erblicken sein soll. Dass sie die Vorwürfe für unzutreffend hält, stellt noch keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Aus den von ihr eingesehenen Akten ergeben sich mehrere Vorgänge, die die Schlussfolgerungen des Vorgesetzten stützen können. Was inwiefern falsch sein soll und zu welchen konkreten Fragen sie ein Beweisverfahren beantragte, hat die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht aber nicht substantiiert dargelegt. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin erschöpft sich in appellatorischer Kritik, wenn sie etwa ohne Präzisierung behauptet, es befänden sich in ihrem Personaldossier "mehrere Akten, in denen wahrheitswidrige Aussagen gemacht werden". Soweit sich die Beschwerdeführerin vor allem an der von ihrem damaligen Vorgesetzten gefertigten Aktennotiz "Q._____" stösst, ist ihr immerhin entgegenzuhalten, dass der Schulinspektor Q._____ die inhaltliche Richtigkeit dieser Aktennotiz in einem Schreiben vom 5. Dezember 2002 bestätigt hatte (vgl. Bl. 12 der

Departementsakten). Damit stösst aber auch die diesbezügliche Rüge der Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) ins Leere.

3.3 Die Beschwerdeführerin beanstandet sodann, dass für sie nicht ersichtlich sei, welche Unterlagen der Paritätischen Begutachtungskommission in Besoldungsfragen (vgl. § 13 der Verordnung vom 18. November 1998 des Grossen Rates des Kantons Thurgau über die Besoldung des Staatspersonals, Besoldungsverordnung/TG) überlassen wurden. Ausserdem habe diese Kommission ihre Empfehlung in Abwesenheit eines Mitglieds getroffen. Schliesslich sei die ausschliesslich aus Lohnabhängigen des Kantons bestehende Kommission nicht frei. Worin insoweit eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gegeben sein soll, legt die Beschwerdeführerin jedoch nicht dar. Die Zusammensetzung der Kommission (Personal- und Arbeitgebervertretungen) ergibt sich aus § 13 Abs. 1 Besoldungsverordnung/TG; dabei soll es sich nicht um ein unabhängiges Gericht oder dergleichen handeln. Die Beschwerdeführerin macht sodann nicht einmal geltend, dass sie überhaupt um Auskunft darüber ersucht hatte, welche Unterlagen der Kommission überlassen würden.

3.4 Soweit die Beschwerdeführerin lediglich vorbringt, es sei auf mehrfach gegen ihren damaligen Vorgesetzten gestellte Ausstandsbegehren ohne Angabe von Gründen nicht eingetreten worden, fehlt es an rechtsgenügenden Ausführungen (vgl. oben E. 1). Unter anderem gibt sie weder an, wann noch in welcher Form noch aus welchen Gründen die Ausstandsbegehren gestellt wurden.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt verschiedene Verstösse gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) anlässlich der Beurteilung ihrer Leistungen im Jahre 2000 (zum Willkürbegriff BGE 129 I 8 E.2.1 S.9; 127 I 54 E.2b S.56, 60 E.5a S.70).

4.1 Sie macht sinngemäss geltend, dass ihre Gesundheit während eines Teils des Jahres 2000 reduziert war. Dies sei nicht nur auf einen Autounfall, sondern auch auf eine Krisenintervention für den Arbeitgeber zurückzuführen. Aus dem vom Vorgesetzten formulierten Beurteilungsbogen ergebe sich, dass der Kriseneinsatz ihre Gesundheit beeinträchtigt habe. Wegen der Auswirkungen solcher Kriseninterventionen habe sie weitere Einsätze ablehnen dürfen. Der Arbeitgeber lege das zu Unrecht und damit willkürlich als Arbeitsverweigerung mit entsprechenden Folgen für die Qualifikation aus (Beurteilung der Arbeitseinstellung/-bereitschaft als ungenügend mit "D"). Das Departement hält dem entgegen, dass die zugewiesene Arbeit inhaltlich und mengenmässig der Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin entsprochen habe.

Übereinstimmung besteht hier insofern, als die Beschwerdeführerin Arbeitseinsätze abgelehnt hatte. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist aus den Äusserungen des Vorgesetzten im Beurteilungsbogen jedoch nicht zu entnehmen, dass die fragliche Krisenintervention gesundheitliche Beeinträchtigungen bei ihr hervorgerufen hatte. Vielmehr hält dieser dort nur fest, dass er nicht beurteilen könne, ob die Reduzierung der Belastbarkeit der Beschwerdeführerin auf den Kriseneinsatz oder den erlittenen Autounfall zurückzuführen sei; jedenfalls sei ihre Belastbarkeit zur Zeit ungenügend; wegen der erwähnten Unklarheiten sah der Vorgesetzte aber davon ab, den Bewertungspunkt "Belastbarkeit" für die Gesamtbeurteilung zu erfassen. Wie sodann das Departement ausgeführt hat, ergibt sich aus den eingereichten Arzteugnissen einzig das im Mai 2000 erlittene Schleudertrauma als Ausfallursache. Die Beschwerdeführerin hat sich hierzu - auch anlässlich des zweiten Schriftenwechsels - nicht (näher) geäussert. Somit ist nicht ersichtlich, dass die erwähnte Krisenintervention ihre Gesundheit beeinträchtigt hätte und dass weitere Einsätze negative gesundheitliche Folgen gehabt hätten. Die Beschwerdeführerin führt insbesondere nicht aus, was für

angeblich unzumutbare Einsätze von ihr verlangt wurden. Nachdem aber feststeht, dass sie Arbeitseinsätze verweigert hatte, oblag ihr zumindest, hierzu Entsprechendes darzutun (vgl. auch zur Substantiierungspflicht bei Willkürprüfungen BGE 125 I 492 E. 1b S. 495; 117 Ia 10 E. 4b S. 12). Da sie dem nicht hinreichend nachgekommen ist, erweist sich ihre Rüge, die Bewertung ihrer Einsatzbereitschaft als ungenügend sei willkürlich, als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

4.2 Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, dass die Gesamtbeurteilung mit "D" aufgrund der Einzelresultate völlig unhaltbar und damit willkürlich sei. Bezüglich der Zielerreichung sei sie bei den "Standardzielen" mit "C" und bei den "Individuellen Zielen" mit "B" bewertet worden; einzelne Kompetenzen seien zwischen "A" und "D" eingestuft worden.

Es mag zwar zutreffen, dass die Gesamtbeurteilung mit "D" (Wertung: Anforderungen nicht erfüllt) mit Blick auf die Einzelbewertungen streng erscheint. Nachdem aber gerade drei für die Arbeit als Jugendpsychologin wesentliche Bereiche (Verhalten und Auftritt gegenüber Dritten, Arbeitseinstellung/-bereitschaft, Arbeitsqualität) mit einem "D" bewertet wurden, kann nicht bereits gesagt werden, dass die Gesamtbeurteilung willkürlich wäre. Unter anderem hat die Beschwerdeführerin nicht dargelegt, dass und inwiefern die einzelnen Bewertungen im Rahmen der Gesamtbeurteilung in unhaltbarer Weise gewichtet worden wären.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann im Übrigen nicht davon ausgegangen werden, ihr Einsatz im Rahmen der "Task-Force in Z. _____" (im Februar 2000) sei nicht berücksichtigt worden. Auf der dritten Seite enthält der Beurteilungsbogen nämlich die Bemerkung, dass ihr dortiger Einsatz "sehr gut" war und "auch von der Schulbehörde positiv gewürdigt" wurde.

4.3 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, die Bewertung für das Jahr 2000 dürfe "für die Folgejahre nicht einfach übernommen werden". Es seien "Massnahmen zu vereinbaren und zu planen (z.B. Aus- und Weiterbildung, on-the-job-Förderung etc.)". Diese seien ihr aber in den Folgejahren ebenso wie eine ordnungsgemässe Qualifikation verweigert worden.

Gegenstand des angefochtenen Schreibens vom 25. August 2004 und damit des vorliegenden Verfahrens ist nicht, ob die genannten Massnahmen durchzuführen waren bzw. ergriffen wurden. Es geht auch nicht darum, ob Beurteilungen für die Folgejahre vorzunehmen waren. Die Beschwerdeführerin hat in ihren Eingaben ans Bundesgericht nicht einmal erklärt, dass sie um solche (trotz ihrer vor allem gesundheitsbedingten überwiegender Absenzen und der dadurch bedingten spärlichen Beurteilungsgrundlagen) erfolglos ersucht hätte. Vorliegend geht es allein um die Qualifikation für das Jahr 2000 und die im Nachgang hierzu vorgenommene Lohnanpassung mit Auswirkungen in den Jahren 2001 bis 2003. Warum (und inwiefern) die interessierende Bewertung keine derartigen Folgen haben dürfe bzw. warum das Vorgehen des Departements dabei willkürlich sein soll, legt die Beschwerdeführerin nicht dar.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Dem Verfahrensausgang entsprechend ist die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 153, 153a und 156 OG). Parteientschädigungen werden nicht geschuldet (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin und dem Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. August 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: