

S. 243 / Nr. 47 Organisation der Bundesrechtspflege (d)

BGE 63 I 243

47. Urteil vom 22. Oktober 1937 i. S. Boller gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.

Seite: 243

Regeste:

Die Assistenzärzte einer kantonalen Heilanstalt sind nicht legitimiert, wegen angeblicher Mängel eines Disziplinarverfahrens, das auf ihre Veranlassung gegen ihren vorgesetzten Oberarzt durchgeführt wurde, staatsrechtliche Beschwerde einzureichen, zumal wenn sie im betreffenden Verfahren keine Parteistellung hatten, wie das für den Verzeiger im Disziplinarverfahren richtigerweise zutrifft und im besondern auch der positiven Ordnung im Kanton Zürich entspricht.

A. – Am 30. August 1936 teilte die Direktion der Heilanstalt Burghölzli Zürich der kantonalen Direktion des Gesundheitswesens mit, dass die Assistenzärzte der Anstalt mit Anklagen persönlicher und beruflicher Art gegen den Oberarzt Dr. Binswanger an den Anstaltsdirektor herangetreten seien und nicht nur eine Untersuchung und Abstellung eventuell sich ergebender Misstände verlangt, sondern gleichzeitig erklärt hätten, dass sie bis auf weiteres jede Zusammenarbeit mit Oberarzt Dr. Binswanger ablehnen und dass, sofern man ihren Wunsch nicht erfülle, sie eventuell zu einer Kollektivkündigung entschlossen seien. Am 3. September 1936 verfügte die Direktion des Gesundheitswesens die Durchführung einer Disziplinaruntersuchung gegen Oberarzt Dr. Binswanger. Mit der Durchführung dieser Untersuchung wurde eine aus Mitgliedern der Aufsichtskommission der Heilanstalt Burghölzli zusammengesetzte Kommission beauftragt.

Am 5. Oktober 1936 stellte die Direktion des Gesundheitswesens fest, dass im bisherigen Verfahren eine gütliche Verständigung zwischen Dr. Binswanger und den Assistenzärzten nicht zustande gekommen sei;

Seite: 244

Voraussetzung für das weitere Verfahren sei, dass «schriftlich begründete Beschwerden der Wahlbehörde, d. h. der Direktion des Gesundheitswesens, von den Beschwerdeführern eingereicht werden»; für diesen Fall werde die Kommission ersucht, die Untersuchung durchzuführen und über das Ergebnis Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Die Assistenzärzte reichten hierauf der Kommission «Beschwerdeschriften» ein, die von Dr. Binswanger beantwortet wurden.

Am 4. Januar 1937 wurde der Schlussbericht der Untersuchungskommission der Direktion des Gesundheitswesens eingereicht. Nach Prüfung des Untersuchungsberichtes durch die Direktion des Gesundheitswesens und die Aufsichtskommission der Heilanstalt Burghölzli verfügte die Direktion des Gesundheitswesens am 15. Februar 1937 folgendes: 1. Zur Entlassung oder Anwendung anderer disziplinarischer Massnahmen gegenüber Oberarzt Dr. Binswanger besteht keine Veranlassung. 2. Die beteiligten Parteien werden eingeladen, mit der rechtlichen Erledigung dieser Angelegenheit den geschäftlichen und persönlichen Verkehr untereinander in normaler Weise aufzunehmen, d. h. so, wie es sich für die Ärzteschaft einer staatlichen Heilanstalt ziemt und wie er im Interesse der Heilanstalt Burghölzli gefordert werden kann.

Mit Eingabe vom 26. Februar 1937 reichten Dr. Boller und Mitbeteiligte beim Regierungsrat Rekurs ein gegen die Verfügung der Direktion des Gesundheitswesens vom 15. Februar 1937 und gegen die mündliche Eröffnung des Direktors des Gesundheitswesens vom 19. Februar 1937, wonach den Rekurrenten die Einsicht in die Akten des Beschwerdeverfahrens gegen Dr. Binswanger verweigert wurde.

Dr. Boller und Mitbeteiligte stellten dabei folgende Begehren: 1. Es seien die erwähnten Verfügungen der Direktion des Gesundheitswesens vom 15. und 19. Februar aufzuheben. 2. Es sei die Gesundheitsdirektion anzuweisen, den Rekurrenten ungehemmte und unbedingte Einsicht

Seite: 245

in sämtliche in dem genannten Beschwerdeverfahren gegen Dr. Binswanger ergangenen Akten zu gewähren, insbesondere in sämtliche Vernehmlassungen des Dr. Binswanger. 3.- Es sei zur Durchführung einer richtigen Disziplinaruntersuchung gegen Dr. Binswanger und zur Untersuchung sämtlicher gegen ihn vorgebrachten Tatbestände und Verhältnisse eine neue Untersuchungskommission zu bestellen, deren Zusammensetzung auf dem Wege der Verständigung sämtlicher Beteiligten erfolgen solle. 4. Es sei ein genaues Verfahren für die in Ziff. 3 erwähnte und beantragte Untersuchung auf dem Wege der Verständigung aller Beteiligten festzusetzen, darin inbegriffen die Regelung der Vertretung beider Parteien usw. 5. Es sei die neue

Untersuchungskommission zu beauftragen, auf Grund der Ergebnisse dieser neuen Untersuchung einen neuen Antrag über die Erledigung der Disziplinaruntersuchung gegen Dr. Binswanger, bzw. der Beschwerde der Rekurrenten vom 20. Oktober 1936 auszuarbeiten. 6. Es sei die Gesundheitsdirektion anzuweisen, auf Grund der Ergebnisse dieser neuen Untersuchung und des neuen Antrages der Untersuchungskommission einen neuen Erledigungsentscheid zu erlassen.

Am 3. Juni 1937 beschloss der Regierungsrat:

I. Der Rekurs Dr. Boller- und Mitbeteiligte gegen die Verfügungen der Direktion des Gesundheitswesens vom 15. Februar 1937 betreffend Beschwerde gegen Dr. Binswanger, Oberarzt der Heilanstalt Burghölzli, und vom 19. Februar 1937 betreffend Akteneinsichtnahme wird samt den gestellten Begehren abgewiesen.

II. Der Regierungsrat nimmt in zustimmendem Sinne Kenntnis, dass die Direktion des Gesundheitswesens beabsichtigt, Dr. Binswanger wiederum in vollem Umfange in seine Rechte und Pflichten einzusetzen.

In der Begründung dieses Entscheides werden die Rügen der Beschwerdeführer eingehend untersucht und zurückgewiesen.

B. – Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates, wie

Seite: 246

auch gegen die Verfügungen der Direktion des Gesundheitswesens vom 15. und vom 19. Februar 1937, haben Dr. Edwin Boller und andere Assistenzärzte der Heilanstalt Burghölzli die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV ans Bundesgericht ergriffen. Der Antrag geht auf Aufhebung des angefochtenen Entscheides und Rückweisung der Sache an die kantonalen Instanzen, damit sie die Angelegenheit im Sinne der vor dem Regierungsrat gestellten Begehren der Rekurrenten neu behandeln.

Es werden im wesentlichen folgende Rügen geltend gemacht:

a) Die erste Untersuchung bis zur Verfügung der Direktion des Gesundheitswesens vom 5. Oktober 1936 sei formwidrig durchgeführt worden und daher nichtig.

b) In beiden Untersuchungen sei den Rekurrenten die Bestellung eines Vertreters verweigert worden, während Dr. Binswanger durch einen Rechtsanwalt vertreten gewesen sei.

c) Die Beschwerdeantwort des Dr. Binswanger sei den Rekurrenten nicht zur Vernehmlassung mitgeteilt worden.

d) Willkürlich seien das Abstellen des Regierungsrates auf einen vor den Beschwerden der Rekurrenten erstatteten Bericht des Direktors der Heilanstalt Burghölzli, die Nichteinvernahme der Rekurrenten und der angerufenen Personen als Zeugen.

e) Die Direktion des Gesundheitswesens habe den Rekurrenten die Akteneinsicht verweigert.

C. – Der Regierungsrat hat die Abweisung der Beschwerde beantragt. Er macht u. a. geltend, dass den Rekurrenten die Legitimation zum vorliegenden staatsrechtlichen Rekurs fehle.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. – In dem gegen Dr. Binswanger geführten Disziplinarverfahren hat die kantonale Direktion des Gesundheitswesens entschieden, dass zu einer

Seite: 247

Disziplinarmassnahme keine Veranlassung vorliege, und die beteiligten Personen eingeladen, den amtlichen und persönlichen Verkehr untereinander wieder in normaler Weise aufzunehmen. Die Rekurrenten haben diese Verfügung beim Regierungsrat angefochten, indem sie im wesentlichen verlangten, es sei das Disziplinarverfahren gegen Dr. Binswanger in einer verbesserten Form neu durchzuführen, wobei eine neue in bestimmter Weise zu bestellende Kommission zu amten habe; auch sei den Rekurrenten volle Einsicht in alle Akten des Verfahrens zu gewähren. Der Regierungsrat hat mit der Beschwerde der Rekurrenten diese Begehren abgewiesen. Mit dem staatsrechtlichen Rekurs erneuern die Rekurrenten ihre Begehren; sie behaupten, die Abweisung derselben durch den Regierungsrat verstosse gegen den Art. 4 BV.

Die Rügen der Rekurrenten beziehen sich auf die formelle Seite des gegen Dr. Binswanger durchgeführten Verfahrens. Das Ziel der Rekurrenten ist ohne Frage, dass das in ihrem Sinn neu durchgeführte Verfahren zu einer Disziplinierung des Dr. Binswanger, speziell zu seiner Entlassung, führen soll. Eine eventuelle materielle Anfechtung liegt indessen nicht vor, die dahin gehen würde, dass, auch wenn die formellen Rügen unbegründet sein sollten, doch die Unterlassung von Disziplinarregeln gegen Dr. Binswanger als willkürlich erscheine.

Es fragt sich, ob die Rekurrenten zu ihrer Beschwerde legitimiert sind.

2. – Nach Art. 178 Ziff. 2 OG steht der staatsrechtliche Rekurs dem Einzelnen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die er durch den angefochtenen, ihn persönlich betreffenden Entscheid erlitten hat. Die Legitimation zur Beschwerde setzt voraus, dass der Rekurrent durch den Entscheid in seiner Rechtslage persönlich betroffen ist, dass insofern auf seiner Seite ein Eingriff in rechtliche

Interessen vorliegt (BGE 59 I S. 79; KIRCHHOFER, Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, ZSR 55 S. 159 ff.). Um blosser faktischer Interessen willen steht der

Seite: 248

staatsrechtliche Rekurs nicht zur Verfügung (von Ausnahmen abgesehen, die hier nicht in Betracht kommen, BGE 46 I S. 378 Erw. 1). Es muss sich ferner um die individuelle Rechtssphäre der Person handeln. Für die Beschwerdelegitimation genügt es nicht, dass eine Verfügung den Rekurrenten ausschliesslich in seiner Eigenschaft als Beamten berührt, indem sie etwa Weisungen über das dienstliche Verhalten enthält, ohne ihn zugleich in seinem allgemeinen menschlichen und bürgerlichen Rechtsbereich zu treffen (BGE 30 I S. 248, nicht veröffentlichtes Urteil i. S. König vom 6. Dezember 1935). Der staatsrechtliche Rekurs dient insbesondere nicht der Verfolgung allgemeiner öffentlicher Interessen; die Wahrung dieser ist nicht Sache des Privaten, sondern der zuständigen Behörden (BGE 59 I S. 121 und dortige Zitate).

3. – Die Beamtendisziplinarstrafe ist eine interne Massnahme der Verwaltung, sie ist ein Ausfluss der Dienstgewalt über den Beamten; sie soll der Aufrechterhaltung von Zucht und Ordnung innerhalb der Verwaltung dienen. Diesem Wesen der Disziplinarstrafe entspricht es, dass das Disziplinarverfahren gegen einen Beamten einen strikten Offizialcharakter hat. Die Personen, die etwa durch Anzeige oder Beschwerde Anlass zu seiner Eröffnung geben, können darin keine Parteistellung im eigentlichen Sinn haben, wie sie dem Privatkläger oder Geschädigten im Strafprozess (je nach der positiven Ordnung) eingeräumt ist. Im Disziplinarverfahren ist richtigerweise weder für eine Privatklage, noch ist darin für Zivilansprüche Dritter Raum. Ein Anspruch des Verzeigers auf Disziplinierung des Beamten kann nicht bestehen, und es ist ausgeschlossen, dass die Behörde durch seine Stellungnahme – Antrag auf Bestrafung, Verzicht auf diese – irgendwie rechtlich gebunden wäre. Wenn dritte Personen im Verfahren sich schriftlich oder mündlich äussern können, so geschieht es bloss zu informatorischen Zwecken.

Dass im Kanton Zürich der Verzeiger entgegen dem

Seite: 249

Wesen des Disziplinarverfahrens darin eigentliche Parteirechte hätte, ist nicht ersichtlich. Das Gesetz über die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866, dem auch der Beamte untersteht und das im vorliegenden Fall anwendbar war, enthält überhaupt keine Verfahrensvorschriften. Freilich sind die Rekurrenten im Verfahren gegen Dr. Binswanger herangezogen worden, indem eine Art Sühneverfahren zwischen ihnen und Dr. Binswanger versucht und ihnen dann freigestellt wurde, Beschwerdeschriften einzureichen in der Meinung, dass von der Einreichung solcher Beschwerden die Durchführung des Verfahrens abhängen solle. Es mochte so der äussere Anschein entstehen, als ob die Rekurrenten im Verfahren Partei seien, wie sie denn auch gelegentlich als solche bezeichnet wurden (z. B. in Ziff. 2 der Verfügung der Direktion des Gesundheitswesens vom 15. Februar 1937, «die beteiligten Parteien»). Doch erklärt sich das wohl daraus, dass der Frage der rechtlichen Stellung der Rekurrenten im Verfahren keine besondere Beachtung geschenkt wurde. Der Regierungsrat ist sodann im Rekursverfahren auf die Beschwerden der Rekurrenten eingetreten, ohne die Legitimationsfrage weiter zu prüfen, und hat sie materiell behandelt und erledigt. In der Antwort auf die staatsrechtliche Beschwerde nimmt er dann aber den durchaus zutreffenden Standpunkt ein, dass den Rekurrenten keinerlei Parteirechte im Disziplinarverfahren gegen einen Beamten zukommen, weil dies der Natur dieses Verfahrens widersprechen würde.

Aus dem Gesagten folgt, dass die Rekurrenten ihre Begehren, das Disziplinarverfahren gegen Dr. Binswanger sei in verbesserter Form neu durchzuführen und es sei ihnen Einsicht in die Akten zu gewähren, nicht daraus herleiten können, dass sie in diesem Verfahren die Rolle einer Partei haben oder haben sollten, welche Partei einen Anspruch auf rechtmässige Durchführung des Verfahrens hätte und durch die angeblichen Mängel des Verfahrens in ihrer persönlichen Rechtsstellung betroffen wäre.

Die Befugnis der Rekurrenten, Begehren der eben

Seite: 250

genannten Art zu stellen, lässt sich auch nicht darauf stützen, dass sie als Assistenzärzte der Heilanstalt Burghölzli der Aufsicht durch Dr. Binswanger als Oberarzt unterstellt sind und mit diesem zusammenarbeiten haben. Die Interessen, welche die Rekurrenten in der ganzen Angelegenheit zu vertreten glauben, sind, wie sie selber sagen, in erster Linie diejenigen der Anstalt und der Allgemeinheit; und wenn sie dabei auch von eigenen Interessen reden, so sind es doch nicht solche rechtliche Interessen im oben angegebenen Sinn, die der privaten Sphäre angehören würden, sondern persönliche Interessen bloss faktischer Natur (persönliches Verhältnis zum Oberarzt) oder aber Interessen dienstlichen Charakters, die mit ihren amtlichen Funktionen zusammenhängen und die nicht Anlass zu einem staatsrechtlichen Rekurs gegen Verfügungen der Oberbehörde geben können.

Das trifft insbesondere auch zu, was das von den Rekurrenten verfolgte Endziel, nämlich die Entfernung des Dr. Binswanger aus der Anstalt, anlangt. Die Legitimation der Rekurrenten zur staatsrechtlichen Beschwerde wäre daher auch zu verneinen, wenn sich diese gegen die materielle Erledigung der Disziplinarsache gegen Dr. Binswanger richten würde; denn der untergebene Beamte kann nicht darüber wegen Verletzung seiner individuellen verfassungsmässigen Rechtsstellung beim Bundesgericht Beschwerde führen, dass eine Person, die ihm missfällt oder die er für ungeeignet hält, als Vorgesetzter gewählt oder nicht entlassen wird (vgl. Urteil König).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten