

schwierige Lage bringen. Entweder müsste sie – in Nachachtung der vorstehenden Erwägungen – den Beschwerdeführenden das Bürgerrecht erteilen oder sie könnte deren Einbürgerungsgesuch erneut ablehnen, was mit grösster Wahrscheinlichkeit eine erneute Rechtsverletzung darstellen würde (vgl. GVP 2007, S. 273). Bei dieser Rechtslage ist den Beschwerdeführenden das Bürgerrecht der Gemeinde Y. zu erteilen.

...

Regierungsrat, 1. Dezember 2009

2. Personalrecht

§ 10 des Personalgesetzes – Öffentliches Personalrecht; rechtliches Gehör. Wenn eine gekündigte Person über den konkreten Inhalt der für die Kündigung relevanten Aktenstücke im Bild war und seine Sicht der Dinge demzufolge in das Kündigungsverfahren einbringen konnte, liegt keine Verletzung des Akteneinsichtsrechts und damit auch keine solche des rechtlichen Gehörs vor. Im öffentlichen Dienstrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern dem Betroffenen klar war, dass er mit einer solchen Massnahme rechnen musste.

Sachverhalt (Zusammenfassung):

X. war seit dem 1. Januar 1997 beim Hochbauamt des Kantons Zug als Projektleiter angestellt. Am 30. September 2005 wurde er im Rahmen einer Fürsorgerischen Freiheitsentziehung in die Psychiatrische Klinik Oberwil und anschliessend in die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich eingewiesen. Am 5. Oktober 2005 verfügte die Baudirektion des Kantons Zug die sofortige Freistellung von X. von seinen Arbeitsverpflichtungen. Am 1. März 2006 teilte die Baudirektion X. mit, dass man unter den gegebenen Umständen eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses in Betracht ziehen müsse. Aufgrund der bekannten und aktenkundigen Vorfälle sei eine weitere Zusammenarbeit mit ihm nicht mehr möglich und ein weniger weit reichender Schluss wäre nicht angemessen. Mit Schreiben vom 4. März 2006 forderte X. die Baudirektion auf, sämtliche Gründe im Einzelnen anzugeben, weshalb sie die Auflösung des Arbeitsverhältnisses beabsichtige und weshalb eine weniger weit gehende Massnahme für sie nicht in Frage komme. Sodann ersuchte er um Zustellung sämtlicher Akten, auf welche die Baudirektion sich bei ihrem anstehenden Entscheid stützen wolle. Mit Schreiben vom 16. März 2006 präziserte die

Baudirektion die Gründe für die in Aussicht genommene Kündigung und verdeutlichte, dass die Verhaltensweise von X. dem Arbeitsverhältnis die Vertrauensgrundlage entzogen habe. Der Schritt hänge nicht mit den Arbeitsleistungen von X. zusammen, weshalb auch allfällige mildere Massnahmen von vornherein keinen Sinn machen würden. Die Baudirektion verfügte am 16. Mai 2006, das Arbeitsverhältnis mit X. werde unter Einhaltung der gesetzlichen Kündigungsfrist von vier Monaten per 30. September 2006 aufgelöst. Zwei Wochen nach der Kündigung stellte das Hochbauamt X. das Aktendossier zu. Gegen die Kündigungsverfügung reichte Herr X. am 12. Juni 2006 Beschwerde beim Regierungsrat ein. Er beantragte eine Entschädigung von neun Monatslöhnen infolge missbräuchlicher Kündigung; ihm sei keine vollumfängliche Akteneinsicht vor Erlass der Verfügung vom 16. Mai 2006 gewährt worden. Das Hochbauamt hält dem entgegen, X. habe im Zeitpunkt des rechtlichen Gehörs von allen beweis erheblichen Akten Kenntnis gehabt und habe sich dazu äussern können.

Aus den Erwägungen:

...

2.2 Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon 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). Gemäss § 10 Abs. 3 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz, PG; BGS 154.21) ist dem Mitarbeiter vor der Kündigung das rechtliche Gehör zu gewähren. Nach § 16 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zug vom 1. April 1976 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. 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.

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. 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 (BGE 132 II 485 E. 3.2 S. 494; 129 II 497 E. 2.2 S. 504 f., je mit Hinweisen).

Aus Inhalt und Funktion des Akteneinsichtsrechts als Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör folgt nach der Rechtsprechung, dass den Beteiligten grundsätzlich sämtliche beweis erheblichen Akten gezeigt werden müssen, sofern in dem sie unmittelbar betreffenden Entscheid darauf abgestellt wird. Es gehört zum Kerngehalt des rechtlichen Gehörs, dass der Verfügungsadressat vor Erlass eines für ihn nachteiligen Verwaltungsaktes zum Beweisergebnis Stellung nehmen kann. Das Akteneinsichtsrecht ist somit eng mit dem Äusserungsrecht verbunden, gleichsam als Vorbedingung. Der Rechtssuchende kann sich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrer Verfügung gestützt hat (BGE 132 V 387 E. 3.1 S. 388 f. mit Hinweisen).

Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden. Die Akteneinsicht ist demnach auch zu gewähren, wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag. Die Einsicht in die Akten, die für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen wurden, kann demnach nicht mit der Begründung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Es muss vielmehr dem Betroffenen selber überlassen sein, die Relevanz der Akten zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2 S. 389, mit Hinweisen).

Bei der Akteneinsicht ist zwischen der gegenwärtigen Prüfung, d.h. ob dem fraglichen Akt im aktuellen Verfahren Beweischarakter zuzuschreiben ist oder nicht, und der nachträglichen Prüfung, – etwa im Beschwerdeverfahren –, d.h. ob die Behörde durch Nichtvorlegung des fraglichen Aktenstücks eine Gehörsverweigerung begangen hat, zu unterscheiden. Steht eine nachträgliche Prüfung zur Diskussion und stellt die Behörde fest, dass der fragliche Akt im vorinstanzlichen Verfahren objektiv nicht als Entscheidungsgrundlage in Frage kam, kann eine Gehörsverletzung verneint werden (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 228).

Einblick zu gewähren ist prinzipiell auch in Aktenstücke, deren Inhalt dem Gesuchsteller bekannt ist. Die Behörde kann grundsätzlich nicht ein beweis erhebliches Aktenstück von der Einsicht mit der Begründung ausnehmen, dass dessen Inhalt dem Betroffenen bekannt ist. Bestehen keine konkreten, objektiven Anhaltspunkte,

dass der Betroffene über den konkreten Inhalt des Aktenstückes im Bild ist, so ist ihm das Dokument grundsätzlich zur Einsicht vorzulegen (Urteil des Bundesgerichts vom 23. Februar 1977 E. 2b/aa, in: ZBI 78/1977 S. 376). Verfügt hingegen der Betroffene über ein Exemplar desselben, erweist sich eine Einsichtsgewährung im fraglichen Akt an sich generell als unnötig (Albertini, a.a.O., S. 228).

...

2.4 Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses erfolgte vorliegend mit der Begründung, aufgrund der bekannten und aktenkundigen Vorfälle (bedauerliche private Probleme, welche zu einem vollkommen negativen Bild von Justiz und Verwaltung geführt hätten; Äusserungen, in denen ein gewisses Verständnis für den Attentäter A. gezeigt wurde; offene und unterschwellige Drohungen, die dem Arbeitsverhältnis die Vertrauensgrundlage entzogen hätten) sei eine weitere Zusammenarbeit nicht mehr möglich. Rechtsrelevant sind deshalb diejenigen Aktenstücke, welche sich auf die genannten Kündigungsgründe beziehen.

Unter den erst nach der Kündigung dem Beschwerdeführer zur Einsicht vorgelegten Akten befindet sich unter anderen das Personaldossier des Beschwerdeführers, welches alle Unterlagen in Bezug auf die Begründung seines Arbeitsverhältnisses, seine Arbeitsleistungen, seine Absenzen, seine Zeugnisse und ähnliches enthält. Da indessen die Kündigung nicht mit schlechten Arbeitsleistungen des Beschwerdeführers begründet wurde, sind diese Aktenstücke für das vorliegende Verfahren entgegen der vom Beschwerdeführer vertretenen Auffassung nicht relevant. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer teilweise schon zu einem früheren Zeitpunkt Einsicht in diese Akten genommen hatte.

Massgebend sind vielmehr diejenigen Akten, auf welche die Baudirektion bei ihrem Entscheid vom 16. Mai 2006 abgestellt hatte. Es handelt sich somit um diejenigen Aktenstücke, welche sich auf den Vorfall vom 30. September 2005, der zur Einweisung des Beschwerdeführers in die psychiatrische Klinik führte, beziehen.

Nach der für das Bundesgericht verbindlichen Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz wurden nachträglich die Aktennotiz des Kantonsbaumeisters vom 1. Oktober 2005 über die Vorfälle vom 30. September 2005, eine Kopie einer E-Mail von B. an C. vom 10. Dezember 2003, worin dieser seine Sorge über den Zustand des Beschwerdeführers zum Ausdruck brachte, sowie eine E-Mail von B. an den Kantonsbaumeister vom 3. Oktober 2005, die Fragen zum weiteren Vorgehen aufwarf, zur Einsicht vorgelegt. Wie die Vorinstanz zu Recht erwog, sind die beiden letzteren

Aktenstücke für das vorliegende Verfahren nicht von Relevanz. Hingegen kam der Aktennotiz des Kantonsbaumeisters vom 1. Oktober 2005 bei der Kündigung entscheidende Bedeutung zu. Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass ihm dieses Aktenstück aus dem FFE-Verfahren vor dem Bezirksgericht Zürich und vor dem Untersuchungsrichteramt Zug bekannt war. Er wies denn auch in seiner Stellungnahme zu den Kündigungsschreiben vom 13. April 2006 an die Baudirektion darauf hin, dass ihm «die vertrauliche Aktennotiz des Kantonsbaumeisters» vorliege. Unter diesen Umständen erscheint es aber nicht verfassungswidrig, wenn die Baudirektion auf die Herausgabe der fraglichen Aktennotiz des Kantonsbaumeisters vom 1. Oktober 2005 im damaligen Zeitpunkt verzichtete. Der Beschwerdeführer war über den konkreten Inhalt des fraglichen Dokuments im Bild und konnte demzufolge seine Sicht der Dinge in das Kündigungsverfahren einbringen. Aufgrund der beiden Schreiben der Baudirektion, die ihm die einzelnen Kündigungsgründe detailliert aufzeigten, musste ihm auch klar sein, dass die Umstände im Zusammenhang mit dem Vorfall vom 30. September 2005, welche in der fraglichen Aktennotiz beschrieben waren, für die geplante Auflösung des Arbeitsverhältnisses von entscheidender Bedeutung waren. Es wurde dem Beschwerdeführer auch Gelegenheit eingeräumt, zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen Stellung zu nehmen, was er mit Eingaben vom 4. März 2006, 13. April 2006 und 29. April 2006 auch tat. Eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts und damit des rechtlichen Gehörs im Sinne von § 10 Abs. 3 Personalgesetz liegt somit nicht vor. Hinzu kommt, dass bereits am 20. Januar 2006 im Rahmen eines Gesprächs zwischen dem Vertreter des Beschwerdeführers und der Leiterin des Personalamts sowie dem Kantonsbaumeister eine allfällige Beendigung des Arbeitsverhältnisses in Betracht gezogen worden war. Im öffentlichen Dienstrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern dem Betroffenen klar war, dass er mit einer solchen Massnahme zu rechnen hatte (Urteile des Bundesgerichts 1C_103/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 5.3; 2P.275/2005 vom 1. März 2006 E. 2.1).

BGer 1C_560/2008 vom 6. April 2009, in Bestätigung des RRB vom 1. Mai 2007 sowie des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 31. Oktober 2008