



Fall-Nr.: B 2005/48
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.08.2005
Entscheiddatum: 16.08.2005

Entscheid Verwaltungsgericht, 16. August 2005

Öffentliches Dienstrecht, Art. 82 Abs. 1 StVG (sGS 140.1), Art. 5 Abs. 1 lit. f DG (sGS 163.3). Abgrenzung der administrativen von der disziplinarischen Entlassung. Die administrative Auflösung des Dienstverhältnisses eines Verkehrsexperten beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, der im Dienst immer wieder Alkoholmundgeruch verbreitet hat und einmal alkoholisiert zum Dienst erschienen ist, erweist sich als gerechtfertigt und verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2005/48).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A.B.,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend



Auflösung des Anstellungsverhältnisses

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y., ist als Verkehrsexperte beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Prüfstelle Z., angestellt.

In den Jahren 1989 und 1990 wurde gegen X.Y. eine Disziplinaruntersuchung geführt, nachdem er am 8. Januar 1989 unter Alkoholeinfluss einen Verkehrsunfall verursacht hatte. Die Gerichtskommission C. verurteilte ihn wegen Führens eines Fahrzeuges in angetrunkenem Zustand und wegen Nichttragens der Sicherheitsgurten zu einer bedingten Gefängnisstrafe von 25 Tagen und einer Busse. Die Regierung ordnete daraufhin die Versetzung von X.Y. in das provisorische Dienstverhältnis für die Dauer eines Jahres an. Die ordentliche Besoldungserhöhung wurde für ein Jahr unterbrochen.

Gemäss Protokoll zum Mitarbeitergespräch vom 27. Februar 1997 vereinbarten X.Y. und sein Vorgesetzter als drittes Ziel "Vermeiden von Alkoholgeruch - kein Alkohol im Dienst - Beachte Fälle Kantone Aargau/Zürich". In der Leistungsbeurteilung vom 3. Oktober 1997 wurde seine Gesamtleistung als gut beurteilt. Gemäss Protokoll zum Mitarbeitergespräch vom 1. Oktober 1997 vereinbarten X.Y. und sein Vorgesetzter wiederum als Ziel "Keine Anspielungen wegen Alkoholgeruch (B.)". Ob X.Y. das Ziel erreichte, wurde in der Leistungsbeurteilung vom 17. September 1998 nicht festgehalten. Seine Gesamtleistung wurde wiederum als gut beurteilt. In den Protokollen der Mitarbeitergespräche 1998/1999, 1999/2000, 2000/2001 sowie 2001/2002 wurden Alkohol bzw. Alkoholgeruch nicht mehr thematisiert. Im Protokoll zum Mitarbeitergespräch vom 24. September 2002 wurde vermerkt: "Unbedingt keinen Alkohol bei Arbeitsantritt". Ob X.Y. das Ziel erreichte, wurde in der Leistungsbeurteilung vom 19. September 2003 nicht festgehalten. Seine Gesamtleistung wurde jedoch als gut beurteilt. Im Mitarbeitergespräch vom 19. September 2003 vereinbarten X.Y. und sein Vorgesetzter erneut das Ziel "Unbedingt keinen Alkoholgeruch bei Arbeitsantritt". Gemäss Aktennotiz vom 20. November 2003 wurde bei einem Gespräch zwischen X.Y. und S.B., Leiter Abteilung Prüfungen, vom 20. November 2003 das Thema Alkohol ein weiteres Mal besprochen.



St.Galler Gerichte

Gemäss Schreiben des Leiters Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt vom 7. Oktober 2004 stellten der Vorgesetzte und ein Verkehrsexpertenkollege von X.Y. am 13. September 2004 fest, dass X.Y. stark nach Alkohol roch. X.Y. habe jedoch einen Alkoholkonsum verneint. Daraufhin hätten sich X.Y. und sein Vorgesetzter auf den Polizeistützpunkt Z. begeben. Dort seien bei X.Y. mit einem Drägergerät "PSPO 1" zwei Alcotests durchgeführt worden. Der erste Test um 10.39 Uhr habe einen Alkoholgehalt von 1,01 Promille ergeben, der zweite Test um 10.40 Uhr habe zu einem Resultat von 1,04 Promille geführt. Nach diesem Vorfall wurde X.Y. im Sinne einer betrieblich notwendigen Sofortmassnahme in den Innendienst der Prüfstelle W. versetzt.

Mit Schreiben vom 16. September 2004 nahm X.Y. schriftlich zum Vorfall vom 13. September 2004 Stellung. Am selben Tag erfolgte auch eine schriftliche Stellungnahme seiner Ehefrau. Beide hielten fest, X.Y. habe am Nachmittag des 12. September 2004 zwei Flaschen Bier und am Abend zwei Gläser Rotwein, ein Glas Bier und einen Kaffee-Schnaps konsumiert. Am Montagmorgen habe X.Y. zum Frühstück ein Konfibrot gegessen und einen Kaffee getrunken. Acht Stunden vor Antritt des Arbeitsweges habe er keinen Alkohol mehr konsumiert, geschweige denn während der Arbeit. X.Y. zeigte sich über den relevanten Restalkohol erstaunt und behauptete, dass ihn eine Blutalkoholüberprüfung nicht belastet hätte. Er erklärte, er habe sich zum Nachweis seiner Abstinenz dazu entschlossen, eine ärztlich begleitete Antabus-Kur zu machen. Eine solche sei medizinisch nicht erforderlich. Er wolle damit jedoch ein Zeichen seines guten Willens setzen.

Gemäss ärztlichem Zeugnis vom 16. September 2004 verabreichte Dr. med. S.H. X.Y. am 14. September 2004 das erste Mal Antabus. Dies könne nur nach totaler Abstinenz erfolgen. X.Y. habe nicht die geringsten Entzugsfolgen gezeigt. Eine kursorische Untersuchung betreffend allfällige Hinweise auf einen chronischen Alkoholabusus habe keinen entsprechenden Hinweis ergeben. Einzig das Erythrozytenvolumen sei im oberen Grenzbereich gewesen, was allerdings auch häufig bei Patienten ohne Alkoholkonsum zu beobachten sei.

Mit Schreiben vom 27. September 2004 teilte das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt X.Y. mit, dass beabsichtigt werde, das Dienstverhältnis aufzulösen. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2004 beantragte X.Y., er sei nach seinen Ferien wieder



St.Galler Gerichte

anstellungsgemäss an seinem Arbeitsplatz als Verkehrsexperte zu beschäftigen. Zur Begründung gab er an, ihm werde ein Alkoholproblem unterstellt, das gar nicht vorliege und nicht bewiesen werde. Es liege somit kein Kündigungsgrund vor.

Mit Verfügung vom 5. November 2004 ordnete das Justiz- und Polizeidepartement die Auflösung des Dienstverhältnisses von X.Y. unter Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfrist von drei Monaten auf Ende Februar 2005 an. X.Y. wurde für den Rest der Kündigungsfrist freigestellt.

B./ Mit Eingabe vom 19. November 2005 erhob X.Y. bei der Regierung Rekurs gegen die Verfügung des Justiz- und Polizeidepartements vom 5. November 2005. Er beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben. Er sei umgehend an seinem Arbeitsplatz als Verkehrsexperte wieder bzw. weiter zu beschäftigen. Eventuell sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen unter vollständiger Wahrung des rechtlichen Gehörs. Zur Begründung machte X.Y. im wesentlichen geltend, das Justiz- und Polizeidepartement habe keine objektiven Gründe für eine Administrativentlassung namhaft gemacht. Die Behauptung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts, wonach ihm gegenüber seit vielen Jahren Alkoholmundgeruch hätte beanstandet werden müssen, sei nicht substantiiert dargelegt. Es sei eine disziplinarische Entlassung in der Form einer administrativen vorgenommen worden, was rechtswidrig sei.

Die Regierung entschied in der Angelegenheit am 22. Februar 2005, indem der Rekurs abgewiesen wurde. Die Regierung erwog im wesentlichen, die Aktenlage zeige, dass X.Y. nicht in der Lage sei, bei seiner dienstlichen Tätigkeit als Verkehrsexperte Alkoholgeruch zu vermeiden. Er weise eine persönliche Eigenschaft auf, die mit einer Anstellung als Verkehrsexperte nicht vereinbar sei. Indem er während seiner dienstlichen Tätigkeit Alkoholgeruch verbreitet habe, habe er dem Ruf und Ansehen der Verkehrsexperten wie auch des Strassenverkehrs- und Schiff-fahrtsamts geschadet. Es liege somit ein sachlicher und vertretbarer Grund vor, der zur Auflösung des Anstellungsverhältnisses von X.Y. geführt habe. Die Auflösung des Dienstverhältnisses erweise sich auch als verhältnismässig. Es sei unabdingbar, dass Verkehrsexperten, die Führerprüfungen abnehmen würden, keinen Alkoholgeruch verbreiten würden. Der Umstand, dass das Fehlverhalten vom 13. September 2004 auch Grund für die



St.Galler Gerichte

Anordnung einer Disziplinar massnahme bilden könnte, hindere das Justiz- und Polizeidepartement nicht, das Dienstverhältnis von X.Y. aufgrund mangelhafter persönlicher Eigenschaften mittels administrativer Kündigung aufzulösen.

C./ Mit Eingabe vom 14. März 2005 erhob X.Y. gegen den Entscheid der Regierung vom 22. Februar 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der verfügten Auflösung des Arbeitsverhältnisses und die umgehende Weiterbeschäftigung an seinem Arbeitsplatz als Verkehrsexperte. Eventuell sei die Sache zur neuen Beurteilung an das Departement, subeventuell an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, die Sachverhaltsdarstellungen der Regierung seien falsch. X.Y. würden nur völlig diffuse Vorhalte gemacht, die durch nichts belegt, ja nicht einmal abgeklärt worden seien. Insbesondere werde X.Y. nicht vorgehalten, wann er konkret Alkoholgeruch verbreitet haben solle, wer das festgestellt haben solle und wo das dokumentiert sei. Im weiteren habe die Regierung aktenwidrig festgestellt, aus den Leistungsbesprechungsunterlagen sei nicht ersichtlich, ob X.Y. die Ziele eingehalten habe, obwohl die Besprechungsprotokolle ausdrücklich die Zielerreichung in allen Bereichen attestierten. Bezüglich des Vorfalles vom 13. September 2004 falle in Betracht, dass die Atemluftmessung nicht korrekt durchgeführt worden sei und es auch keinen brauchbaren Hinweis auf tatsächliche Alkoholwerte gebe. Gegen X.Y. sei wegen des angeblichen Vorfalles vom 13. September 2004 keine disziplinarische Untersuchung eingeleitet worden. Es gehe indes nicht an, dass ohne rechtsstaatlich faire und gesetzlich vorgeschriebene Abklärung des angeblich belastenden Sachverhalts die Kündigung als schwerste Disziplinarsanktion verhängt werde. Die Vorinstanz habe wegen eines einzigen angeblichen konkreten Vorfalles am 13. September 2004 sowie wegen nie geklärter Anspielungen Dritter trotz durchwegs tadelloser Führungsdokumentation und permanenter Zielerfüllung in allen Bereichen einen charakterlichen Mangel konstruiert, wonach X.Y. nicht in der Lage sei, bei seiner dienstlichen Tätigkeit als Verkehrsexperte Alkoholgeruch zu vermeiden. Dies seien unerträgliche Diffamierungen. Es gehe nicht an, auf einen angeblichen disziplinarischen Vorfall hin, der gerade nicht abgeklärt worden sei, eine administrative Entlassung zu verfügen, wie wenn die Schuld an den Verfehlungen rechtsstaatlich geklärt worden wäre. Mit der durchgeführten Antabus-Kur sei belegt, dass kein Alkoholproblem vorliege, welches eine Unvereinbarkeit mit der Anstellung von X.Y. bedeuten würde. Im



weiteren erweise sich die angefochtene Kündigung als unverhältnismässig. Im Rekursentscheid sei die entsprechende Rüge überhaupt nicht behandelt worden. Darin liege eine Rechtsverweigerung, ein Ermessensmissbrauch und eine Begründungspflichtverletzung. Sodann sei das rechtliche Gehör von X.Y. mehrfach verletzt worden. Insbesondere sei der Kündigungsantrag des Amtsleiters erst nach der Kündigungsverfügung zugestellt worden. Indem die Vorinstanz diese Gehörsverweigerung als geheilt beurteilt habe, habe sie ihrerseits den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

Mit Schreiben vom 17. März 2005 wandte sich X.Y. mit dem Ersuchen um Erlass von vorsorglichen Massnahme an das Verwaltungsgericht. Er beantragte, der Arbeitgeber sei anzuweisen, ihm während des Beschwerdeverfahrens weiterhin die ordentlichen Lohnzahlungen und die ordentlichen Versicherungsbeiträge zu erbringen. Betreffend den Märzlohn 2005 und die März-Versicherungsbeiträge seien die entsprechenden Zahlungen superprovisorisch anzuordnen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Verfügung vom 18. März 2005 hat die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen vorsorglichen Massnahme abgewiesen.

Mit Schreiben vom 31. März 2005 verzichtet die Regierung auf die Einreichung einer Stellungnahme zum Gesuch um Erlass von vorsorglichen Massnahmen.

Mit Schreiben vom 4. April 2005 beantragt die Regierung die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

Mit Verfügung vom 7. April 2005 hiess der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme gut. Es wurde festgestellt, dass X.Y. Anspruch auf die Leistung der ordentlichen Lohnzahlung und Erbringung der ordentlichen Versicherungsbeiträge während des Beschwerdeverfahrens (rückwirkend per 1. März 2005) hat.

Mit Schreiben vom 25. April 2005 teilt X.Y. mit, dass an sämtlichen Anträgen der Beschwerde festgehalten werde.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Legitimation des Beschwerdeführers ist gegeben (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 14. März 2005 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2./ a) Der Beschwerdeführer beanstandet in formeller Hinsicht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt habe in seinem Schreiben vom 27. September 2004 an den Vertreter des Beschwerdeführers auf Gespräche mit dem Beschwerdeführer und seiner Ehefrau, dem Prüfstellenleiter und dem Abteilungsleiter abgestellt, ohne dass sich diesbezüglich Protokolle in den Akten befänden. Gleiches gelte für ein Schreiben des ehemaligen Prüfungsleiters, das ebenfalls nicht bei den Akten sei. Ausserdem sei dem Beschwerdeführer das Schreiben des Amtsstellenleiters des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes vom 7. Oktober 2004 vor dem Erlass der Kündigungsverfügung am 5. November 2004 nicht eröffnet worden. Schliesslich fehle auch für das vom Amtsleiter des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes im Schreiben vom 7. Oktober 2004 erwähnte Gespräch vom 27. September 2004 ein Protokoll.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1672). Die Behörden haben alles, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann, in den Akten festzuhalten (BGE 130 II 477).

c) Die nachfolgenden Erwägungen zeigen, dass die im Schreiben des Amtleiters des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts vom 27. September 2004 erwähnten Gespräche für den Verfahrensausgang nicht relevant sind. Die fraglichen Besprechungen waren auch nicht Grundlage für den angefochtenen Entscheid.



Gleiches gilt für einen im Schreiben vom 27. September 2004 erwähnten Brief des ehemaligen Prüfungsleiters. Das Schreiben des Amtsstellenleiters des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes vom 7. Oktober 2004 wurde dem Beschwerdeführer im Rekursverfahren zur Akteneinsicht zugestellt. Eine allfällige Gehörsverletzung wäre dementsprechend im Rekursverfahren geheilt worden (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 731). Dies führt zum Schluss, dass der Beschwerdeführer weder in seinem Akteneinsichts- noch Beweisführungsrecht verletzt wurde und sich die Rüge der Gehörsverletzung als unbegründet erweist. Dies ändert indes nichts daran, dass Personalgespräche, welche Verfehlungen seitens eines Angestellten zum Gegenstand haben, nicht zuletzt auch im Hinblick auf ein mögliches Verfahren zu protokollieren sind.

3./ a) Der Beschwerdeführer macht wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren geltend, es lägen keine objektiven Gründe vor, welche eine Administrativentlassung rechtfertigen würden. Es sei zu Unrecht eine disziplinarische Entlassung in der Form der administrativen vorgenommen worden.

b) Die administrative Entlassung von kantonalen Angestellten ist in Art. 82 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) geregelt. Demnach kann das Angestelltenverhältnis unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende des Kalendermonats gekündigt werden. Vorbehalten bleibt die Auflösung aus wichtigen Gründen. Daneben gibt es die Möglichkeit der disziplinarischen Entlassung nach Art. 5 Abs. 1 lit. f des Gesetzes über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten (sGS 163.3).

aa) Die administrative Entlassung unterscheidet sich von der disziplinarischen Entlassung dadurch, dass sie nicht auf eine schuldhaftes Dienstpflichtverletzung zurückzuführen ist. Wenn dem Beamten oder Angestellten hingegen ein pflichtwidriges Verhalten vorgeworfen wird, das subjektiv als Verschulden in der Form des Vorsatzes oder der Fahrlässigkeit anzurechnen ist, ist dies als disziplinarisches Verhalten zu qualifizieren. Wird ein solcher Vorwurf nicht erhoben, aber allgemein die Untauglichkeit des Beamten oder Angestellten geltend gemacht, als deren Ausdruck das objektiv pflichtwidrige Verhalten erscheint, handelt es sich nicht um eine Disziplinar massnahme (vgl. E.M. Jud, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach



St.Galler Gerichte

schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen, Diss. Freiburg 1975, S. 190 ff.; W. Hinterberger, Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, Diss. St. Gallen 1986, S. 340 ff.; GVP 1995 Nr. 2).

bb) Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist die Verwaltung nicht verpflichtet, bei jeder Dienstpflichtverletzung eine Disziplinarmaßnahme zu ergreifen. Sie kann, auch wenn sie dem Beamten subjektiv ein Verschulden nachzuweisen vermag, gleichwohl die administrative Auflösung wählen, wenn sie das Dienstverhältnis nicht des Schuldvorwurfs wegen auflöst, sondern geltend macht, der Beamte oder Angestellte habe durch sein schuldhaftes Verhalten Eigenschaften gezeigt, die ihn objektiv für seine Arbeit als ungeeignet erscheinen lassen (GVP 1995 Nr. 2; VerwGE vom 20. April 1999 i.S. A.T.; Schroff/Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe, Bd. 22, St. Gallen 1989, Rz. 40 mit Hinweis auf BGE 100 Ib 25 sowie auf die unveröffentlichten Bundesgerichtsentscheide i.S. G. vom 30. März 1973, i.S. S. vom 11. Juli 1975 und i.S. G. vom 10. Dezember 1976). Auch das Bundesgericht führte in einem den Kanton St. Gallen betreffenden Fall aus, das Nebeneinanderbestehen von Gründen, die allenfalls eine disziplinarische Entlassung rechtfertigen könnten und von solchen, die zu einer Administrativentlassung führen müssten, schränke die Möglichkeit der administrativen Entlassung nicht ein, da sonst der Beamte, der aus objektiven Gründen untragbar geworden sei, bevorzugt werde, wenn ihm daneben noch ein Verschulden zur Last falle (BGE 104 Ia 165). Anders zu entscheiden wäre, wenn die wichtigen Gründe nur vorgeschoben sind und die Massnahme in Tat und Wahrheit einer Disziplinarstrafe gleichkomme (BGE 100 Ib 26).

cc) Wie das Verwaltungsgericht in GVP 1995 Nr. 2 festgehalten hat, können administrative und disziplinarische Gründe für eine Entlassung nebeneinander bestehen. Das Vorliegen von disziplinarischen Gründen schliesst die administrative Entlassung nicht aus, doch darf das Administrativverfahren nicht zur Umgehung eines Disziplinarverfahrens führen. Entscheidend ist, dass dann, wenn disziplinarische und administrative Gründe für eine Massnahme vorliegen, eine administrative Massnahme nur dann möglich ist, wenn die Gründe für eine administrative Entlassung für sich allein



genügen (VerwGE vom 1. Dezember 1995 i.S. H.K. mit Hinweisen auf ZBL 85/1984, S. 407 und T. Poledna, Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten - vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung, in: ZBI 96/1995, S. 49 ff.).

dd) Die Gründe, die eine administrative Kündigung rechtfertigen, müssen von einem gewissen Gewicht sein. Zwar ist nicht erforderlich, dass sie die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheinen lassen; es reicht vielmehr, wenn die Weiterbeschäftigung des betreffenden Arbeitnehmers dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung widerspricht (M. Michel, Beamtenstatus im Wandel, Diss. Zürich 1998, S. 299). Es müssen sachliche, vertretbare Gründe sein, so dass die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht als Willkürakt erscheint. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss die Kündigung sodann ein geeignetes Mittel zur Problemlösung sein, und es dürfen nicht weniger einschneidende Massnahmen wie bspw. eine Verwarnung ebenfalls zum Ziel führen. Zudem muss eine Abwägung der gegenseitigen Interessen die Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen (Michel, a.a.O., S. 301 f.). Angesichts der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit dieser Umschreibungen steht den Verwaltungsbehörden beim Entscheid über die Kündigung ein grosser Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. anstelle vieler GVP 1995 Nr. 3; Michel, a.a.O., S. 342 f.; ZBI 104/2003, S. 202; VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.).

c) Der Beschwerdeführer macht geltend, die Behauptung, wonach bei ihm seit vielen Jahren immer wieder Alkoholmundgeruch habe festgestellt werden müssen, sei nicht belegt. Seine Leistungen seien in den Mitarbeitergesprächen durchwegs als gut beurteilt worden. Konkret werde nur der Vorfall vom 13. September 2004 genannt. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Messungen nicht korrekt durchgeführt worden seien.

aa) Gemäss dem Protokoll zum Mitarbeitergespräch vom 27. Februar 1997 wurde zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Vorgesetzten unter anderem "Vermeiden von Alkoholgeruch – kein Alkohol im Dienst – Beachte Fälle Kantone Aargau/Zürich" als Ziel vereinbart. Die Zielvereinbarung wurde durch den Beschwerdeführer mit seiner Unterschrift bestätigt. In der Rubrik "Zielerreichung", welche gemäss Protokoll am 3. Oktober 1997 ausgefüllt worden ist, wurde mit Bleistift ein Kreuz im Feld "Ziel nicht



erreicht" angebracht. Im Feld "Ziel erreicht" ist ein ausradiertes Kreuz sichtbar. Die Gesamtleistung des Beschwerdeführers wurde als gut bewertet. Die Beurteilung wurde vom Beschwerdeführer unterschriftlich bestätigt. Im Protokoll zum Mitarbeitergespräch vom 1. Oktober 1997 wurde zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Vorgesetzten als viertes Ziel "Keine Anspielungen wegen Alkoholgeruch (B.)" vereinbart. Die Zielvereinbarung wurde vom Beschwerdeführer unterschriftlich bestätigt. Ob der Beschwerdeführer das Ziel erreicht hat, wurde nicht festgehalten. Seine Gesamtleistung wurde in der Beurteilung vom 17. September 1998 wiederum als gut bewertet. In den Mitarbeitergesprächen in den Zeitperioden 1998/1999, 1999/2000, 2000/2001 und 2001/2002 waren Alkohol und Alkoholgeruch kein Thema mehr. Hingegen wurde gemäss Protokoll zum Mitarbeitergespräch vom 24. September 2002 zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Vorgesetzten als sechstes Ziel "Unbedingt keinen Alkoholgeruch bei Arbeitsantritt" vereinbart. Ob der Beschwerdeführer das Ziel erreicht hat, wurde nicht vermerkt. Die Gesamtleistung wurde am 19. September 2003 als gut bewertet. Im Mitarbeitergespräch vom 19. September 2003 wurde zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Vorgesetzten erneut als fünftes Ziel "Unbedingt keinen Alkoholgeruch bei Arbeitsantritt" vereinbart.

bb) Am Morgen des 13. September 2004 fiel dem Vorgesetzten des Beschwerdeführers und einem Verkehrsexpertenkollegen ein starker Alkoholgeruch beim Beschwerdeführer auf. Der Beschwerdeführer und sein Vorgesetzter begaben sich darauf hin auf den Polizeistützpunkt Z. Dort führte ein Polizist beim Beschwerdeführer zwei Alcotests durch. Gemäss dem polizeilichen Orientierungsbericht vom 14. September 2004 ergab der erste Test ein Resultat von 1.01 Promille und der zweite Test ein Resultat von 1.04 Promille.

cc) Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass das Thema Alkohol vom Vorgesetzten des Beschwerdeführers in den Mitarbeitergesprächen vom 27. Februar, 1. und 3. Oktober 1997, 24. September 2002 und 19. September 2003 erörtert worden ist. Durch seine Unterschrift hat sich der Beschwerdeführer jeweils nicht nur mit den entsprechenden Zielvereinbarungen einverstanden erklärt, sondern er hat auch die Beanstandungen seines Vorgesetzten im Zusammenhang mit dem festgestellten Alkoholmundgeruch anerkannt. Es ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer die Unterschrift verweigert bzw. einen entsprechenden Vorbehalt angebracht hätte,



wenn er mit den Feststellungen und Zielvorgaben seines Vorgesetzten im Zusammenhang mit dem beanstandeten Alkoholmundgeruch nicht einverstanden gewesen wäre. Mithin ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers erstellt, dass er in der Vergangenheit verschiedentlich wegen Alkoholmundgeruch aufgefallen ist und dies von seinem Vorgesetzten bemängelt worden ist. Unter diesen Umständen spielt es keine Rolle, dass abgesehen vom 13. September 2004 keine konkreten Daten bekannt sind, an denen der Beschwerdeführer Alkoholmundgeruch verbreitet hat, oder von wem der Mundgeruch jeweils im einzelnen festgestellt worden ist. Wesentlich ist, dass das Problem mehrfach in den Mitarbeitergesprächen thematisiert worden ist und dem Beschwerdeführer entsprechende Weisungen erteilt worden sind, die er akzeptiert hat. Es kann offenbleiben, ob im Leistungsbeurteilungsprotokoll von 1996/1997 das Ziel "Vermeiden von Alkoholgeruch" ursprünglich als erreicht beurteilt worden ist, wie der Beschwerdeführer behauptet. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass entsprechend dem Protokoll 1997/1998 bereits am 1. Oktober 1997, d.h. zwei Tage vor dem Gespräch über die Leistungsbeurteilung, welche am 3. Oktober 1997 stattgefunden hat, der Alkoholgeruch wiederum Gegenstand der Zielvereinbarungen war. Wäre das Ziel, Alkoholgeruch zu vermeiden, im Jahr 1997 erreicht worden, hätte es für die Zeit vom September 1997 bis September 1998 nicht erneut als Ziel aufgenommen werden müssen. Aus dem gleichen Grund ist auch nicht ausschlaggebend, dass beim Gespräch vom 19. September 2003 nicht festgehalten wurde, ob das am 24. September 2002 vereinbarte Ziel "Unbedingt keinen Alkoholgeruch bei Arbeitsantritt", erreicht worden ist, da am gleichen Tag die Zielvereinbarung "Unbedingt keinen Alkoholgeruch bei Arbeitsantritt" getroffen worden ist. Nichts zu seinen Gunsten abzuleiten vermag der Beschwerdeführer sodann aus dem Umstand, dass seine Leistung jeweils insgesamt als gut beurteilt worden ist. Diese Gesamtbeurteilung schliesst nicht aus, dass Teilziele nicht erreicht worden sind; dies war beim Beschwerdeführer offensichtlich der Fall. Das Gesagte ändert indes nichts daran, dass vorliegend insbesondere die Leistungsbeurteilung durch den Vorgesetzten über weite Strecken mangelhaft vorgenommen worden ist, indem nicht festgehalten worden ist, ob die einzelnen Ziel erreicht worden sind.

dd) Nicht überzeugend sind im weiteren die Vorbringen des Beschwerdeführers bezüglich der Ergebnisse der Atemluftmessung vom 13. September 2004. So ist es im vorliegenden Verwaltungsverfahren nicht entscheidend, ob der Beschwerdeführer



vorgängig über seine Rechte orientiert worden ist. Dies gilt um so mehr, als er den Test unbestrittenermassen freiwillig bzw. auf eigene Initiative absolviert hat. Nicht entscheidend ist sodann, ob die Messstreifen noch vorhanden sind, zumal der Beschwerdeführer die protokollierten Resultate nicht in Abrede stellt. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt diesbezüglich nicht vor. Schliesslich vermögen auch die technischen Einwände des Beschwerdeführers gegen die Durchführung des Blastests (Nichteinhaltung der Wartezeit nach der Mundspülung, Verwendung eines Mundsprays) nicht zu überzeugen. Aus dem polizeilichen Orientierungsbericht vom 14. September 2004 geht hervor, dass der Beschwerdeführer offensichtlich Alkoholmundgeruch verbreitet hat. Selbst wenn die gemessenen Werte durch technische Mängel bei der Durchführung beeinflusst worden sein sollten, hat als erstellt zu gelten, dass der Beschwerdeführer seinen Dienst alkoholisiert angetreten hat.

d) Aus dem Gesagten folgt, dass der Beschwerdeführer trotz verschiedener Beanstandungen seitens seines Vorgesetzten immer wieder Alkoholgeruch verbreitet hat und am 13. September 2004 alkoholisiert zur Arbeit erschienen ist. Zu prüfen ist im folgenden, ob diese Vorfälle die administrative Entlassung des Beschwerdeführers rechtfertigen.

aa) In der Lehre und Rechtsprechung wird allgemein die Auffassung vertreten, dass dienstliche Beanstandungen im Zusammenhang mit dem Genuss von Alkohol Grund für eine administrative Entlassung bilden können (T. Jaag, Rechtsfragen der Volksschule, insbesondere im Kanton Zürich, ZBI 1997, S. 550; AGVE 1994 S. 208; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 150 II a mit Hinweis auf PVG 1987 Nr. 9; Schroff/Gerber, a.a.O., Rz. 120). Diese Auffassung ist zutreffend. Zum einen lässt sich kaum je feststellen, inwieweit dem jeweiligen Verhalten des Betroffenen ein Verschulden zugrunde liegt. Zum anderen setzt Alkohol erfahrungsgemäss die Leistungsfähigkeit herab, und Alkoholkonsum, der sich auf die Dienstzeit auswirkt, ist geeignet, das gute Funktionieren der Verwaltung zu beeinträchtigen.

bb) Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid umfassend und zutreffend ausgeführt, dass Verkehrsexperten aufgrund ihrer Vorbildfunktion gehalten sind, ihren



Dienst abstinenz zu verrichten, und keinen Alkoholgeruch verbreiten dürfen. Es handelt sich dabei um eine an sich selbstverständliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs des Verkehrsexperten, was vom Beschwerdeführer auch zu Recht nicht in Abrede gestellt wird. Der Beschwerdeführer hat sich, wie vorstehend ausgeführt wird, trotz zahlreicher Ermahnungen nicht zu verbessern vermocht und immer wieder Alkoholgeruch verbreitet. Damit hat er, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, dem Ruf und Ansehen der Verkehrsexperten wie auch des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts geschadet, selbst wenn sich der Alkohol nicht direkt auf die Qualität seiner Dienstpflichterfüllung ausgewirkt haben mag (vgl. Jaag, a.a.O., S. 550). Im weiteren muss mit Blick auf die zahlreichen fruchtlosen Beanstandungen in der Vergangenheit entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers davon ausgegangen werden, dass er nicht in der Lage ist, sein Verhalten künftig zu ändern. Er stellt damit in seiner Funktion als Verkehrsexperte ein Sicherheitsrisiko dar, und es ist nachvollziehbar, wenn geltend gemacht wird, dass die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zerstört ist. Unter diesen Umständen ist das gute Funktionieren der Verwaltung nicht mehr gewährleistet, und es ist ein triftiger Grund gegeben, der die administrative Entlassung des Beschwerdeführers rechtfertigt. Dabei kann offenbleiben, ob beim Beschwerdeführer Alkoholismus im Sinne einer körperlichen und psychischen Abhängigkeit vorliegt. Es genügt, dass er nicht in der Lage ist, Alkoholgeruch bei der Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten zu vermeiden. Es ist deshalb auch nicht entscheidend, wenn im ärztlichen Zeugnis von Dr. med. S.H. vom 16. September 2004 festgehalten wird, dass der Beschwerdeführer im Zuge der Antabus-Kur keine Entzugssymptome gezeigt habe. Nicht weiter zu prüfen ist schliesslich, ob sich der Beschwerdeführer auch Disziplinarfehler zu Schulden kommen lassen hat, nachdem sein Verhalten einen triftigen Grund für eine administrative Entlassung darstellt.

e) aa) Zu prüfen ist im weiteren, ob die administrative Kündigung auch mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar ist. Dabei fällt in Betracht, dass eine Kündigung nur zulässig ist, wenn weniger einschneidende Massnahmen, wie etwa Verwarnung oder Versetzung, nicht zum Ziel führen würden (Michel, a.a.O., S. 302). Ausserdem sind im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung die privaten Interessen des Arbeitnehmers an einem Unterbleiben der Kündigung gegen die öffentlichen Interessen



des Gemeinwesens an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses gegeneinander abzuwägen.

bb) Die Auflösung des Dienstverhältnisses ist vorliegend geeignet, das gute Funktionieren der Verwaltung zu gewährleisten. Mildere Massnahmen sind nicht ersichtlich. Insbesondere muss mit Blick auf das Verhalten des Beschwerdeführers in der Vergangenheit davon ausgegangen werden, dass weitere Ermahnungen nicht erfolgversprechend wären. Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, dass auch eine anderweitige Beschäftigung des Beschwerdeführers aus organisatorischen Gründen nicht in Frage kommt. Er selbst beantragt ausdrücklich die Weiterbeschäftigung als Verkehrsexperte, was eine Versetzung ebenfalls ausschliesst. Bezüglich der privaten Interessen des Beschwerdeführers fällt in Betracht, dass die Entlassung seine finanzielle Existenzgrundlage betrifft und die privaten Interessen auch angesichts der langen Anstellungsdauer schwer wiegen. Trotzdem ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse vorgeht. Es ist für das gute und sichere Funktionieren der Verwaltung unabdingbar, dass Verkehrsexperten, welche auch Führerprüfungen abnehmen, bei der Ausübung ihres Dienstes keinen Alkoholmundgeruch verbreiten. Der Vorwurf, die Vorinstanz habe bei der Überprüfung der Verhältnismässigkeit der verfügten Entlassung eine Rechtsverweigerung begangen, das Ermessen missbraucht und die Begründungspflicht verletzt, erweist sich als unbegründet.

f) Zusammenfassend steht somit fest, dass die administrative Kündigung vom 5. November 2004 durch triftige Gründe gerechtfertigt ist und sich als verhältnismässig erweist. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen. Auf die vom Beschwerdeführer beantragte Zeugeneinvernahme, Einholung von Gutachten und Edition von Strafakten sowie anderen Unterlagen ist zu verzichten.

4./ Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 des Obligationenrechts (SR 220) keine amtlichen Kosten erhoben. Bei der Bemessung des Streitwerts wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bei Entscheiden betreffend die Auflösung des Dienstverhältnisses auf Art. 73 Abs. 2 lit. a des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2) abgestellt, wonach der Streitwert wiederkehrender



Leistungen bei ungewisser oder unbeschränkter Dauer das Zwanzigfache der einjährigen Leistung beträgt (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 123 f.). Mit Blick auf diese Rechtsprechung ist vorliegend die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- ohne weiteres überschritten und das Verfahren kostenpflichtig. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Sie ist mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer durch Verrechnung mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

- 3./ Ausseramtliche Entschädigungen werden nicht zugesprochen.

V. R. W.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt)



Dr. A.B.)

- die Vorinstanz