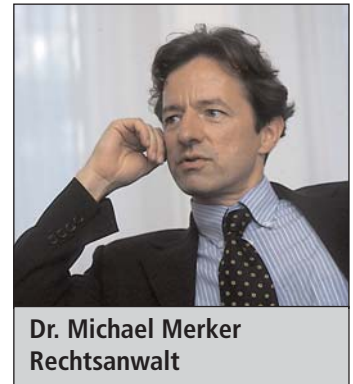


Kündigung eines Volksschullehrers aufgrund des zerstörten Vertrauensverhältnisses

Verwaltungsgericht Zürich, 4. Abteilung/4. Kammer, 14. März 2001, PB 2000.00029



Dr. Michael Merker
Rechtsanwalt

In schulpolitischen Belangen verbietet es die Treuepflicht dem Lehrer nicht, sich kritisch zu geplanten Reformen zu äussern. Eine darauf erfolgte Kündigung des Dienstverhältnisses vermag dem Erfordernis des sachlichen Grundes nicht zu genügen und begründet die Pflicht des Gemeinwesens zur Entrichtung einer Abfindung.

1. Sachverhalt

Seit dem 1. Mai 1977 unterrichtete A an der Oberstufe X als Real- bzw. Sekundarlehrer. Am 14. Februar 2000 sprach das Volksschulamt X – auf Antrag der Schulpflege X – die Kündigung des Dienstverhältnisses auf den 15. August 2000 aus. In der Begründung des Kündigungsantrags an das Volksschulamt X macht die Schulpflege geltend, das Vertrauen für eine positive Zusammenarbeit mit A sei massiv gestört und es seien keinerlei Anzeichen zu erkennen, die für eine Beilegung des Konflikts sprechen.

Ursache für den Streit war die geplante Oberstufenre-

form. Im Rahmen einer Informationsveranstaltung hat sich A, entgegen den Anordnungen der Schulpflege X, mit einem polemischen Votum gegen die geplanten Reformen ausgesprochen. In der selben Sache hat A zudem einen Leserbrief verfasst, obschon er im Vorfeld wiederholt zu einer besseren Zusammenarbeit aufgefordert worden war. Schliesslich habe sich A von Anfang an gegen das neue Lehrerqualifikationssystem gewehrt und vermehrt sein Misstrauen gegenüber der Schulpflege X zum Ausdruck gebracht. Eine konstruktive Zusammenarbeit sei nicht mehr möglich gewesen

und das Vertrauen deshalb erschüttert. Die Schulpflege X befürchtete, dass A den Teamgeist und den Zusammenhalt des Oberstufenteams nicht fördere, sondern nur auf seine altersbedingten Privilegien bedacht sei.

Nach Aussprechung der Kündigung durch das Volksschulamt X hat A innert der zehntägigen Frist eine Begründung verlangt, welcher das Volksschulamt X mit Verfügung vom 22. März 2000 nachgekommen ist. Gegen die Kündigung erhob A am 3. Oktober 2000 Rekurs bei der Bildungsdirektion. Diese sprach A eine Abfindung von 10 Monatslöhnen wegen unverschuldeter Auflösung des Dienstverhältnisses sowie eine Parteientschädigung von Fr. 1000.– zu. Sowohl A als auch die Schulgemeinde X erhoben gegen diesen Rekursentscheid Beschwerde. A beantragte unter anderem die

Feststellung, dass die Kündigung missbräuchlich und sachlich nicht gerechtfertigt sei, weshalb ihm eine angemessene Entschädigung sowie eine Abfindung auszurichten ist. Im Weiteren sei die von der Vorinstanz zugesprochene Prozessentschädigung angemessen zu erhöhen. Die Schulgemeinde X beantragte im Gegenzug am 29. Januar 2001 die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung an die Vorinstanz mit dem Ziel, keine Abfindung ausrichten zu müssen.

2. Aus den Erwägungen

a. Anwendbares Recht

Das Verwaltungsgericht führt aus, dass die Vorinstanz in ihrer Begründung zu Unrecht von der Anwendbarkeit der Kündigungsschutzbestimmungen des Personalgesetzes ausgegangen ist. Wie § 1 Abs. 2 des Personalgesetzes (PG) zu entnehmen ist, fallen Volksschullehrkräfte nicht in den Anwendungsbereich des PG. Zudem waren weder zum Zeitpunkt der Kündigung noch bei Auflösung des Dienstverhältnisses am 15. August 2000 die entsprechenden Bestimmungen des Personalgesetzes in Kraft. Vielmehr ist für den vorliegenden Sachverhalt § 29 des Lehrpersonalgesetzes (LPG) einschlägig.



Aufgrund dieser eindeutigen und lückenlosen Übergangsbestimmung, verbietet sich das Abstellen auf die in § 18 PG statuierten Kündigungsschutzbestimmungen. Eine Schlechterstellung des A gegenüber dem übrigen Staatspersonal muss dadurch aber nicht befürchtet werden. Schliesslich bedeutet die Nichtanwendung des § 18 PG nicht, dass bisher gewählte Lehrkräfte keinen Kündigungsschutz beanspruchen dürften. Ein angemessener Kündigungsschutz ergibt sich bereits aus den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien (Willkürverbot, Verhältnismässigkeit oder Treu und Glauben), an die der Staat als öffentlichrechtlicher Arbeitgeber gebunden ist.

b. Begründung der Kündigung

In seiner Rechtsprechung vertritt das Verwaltungsgericht den Standpunkt, dass bei einer ordentlichen Kündigung nicht allzu strenge Anforderungen an die Gewährung des rechtlichen Gehörs gestellt werden dürfen. Schliesslich werden der entlassenen Person bei einer ordentlichen Kündigung – anders als im Disziplinarverfahren – keine schuldhaften Pflichtverletzungen vorgeworfen. Vor diesem Hintergrund genügt es, wenn der betroffenen Person eine negative Leistungsbeurteilung eröffnet wird und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Im vorliegenden Fall wurden die vom Verwaltungsgericht entwickelten Anforderungen ohne weiteres erfüllt. Zum einen wurde dem Volksschullehrer A Einsicht in seine, mit der Kündigung zusammenhängenden, Akten

gewährt; zum anderen wurde ihm am 1. Februar 2000 die Möglichkeit eingeräumt, sich vor der Schulpflege zu den Vorwürfen zu äussern.

Die Anforderungen zur Begründung einer Kündigung richten sich im vorliegenden Fall nach § 10 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG). Allgemeine Regeln betreffend die Ausführlichkeit der Begründung gibt es nicht. Vielmehr richten sich die Anforderungen nach den Umständen des Einzelfalles. Als angemessen gilt eine Begründung, wenn sie so abgefasst ist, *dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen vermag*. Konkret: In der Begründung muss kurz auf die Überlegungen, welche die Behörde zur Kündigung bewegten, eingegangen werden.

In casu wurden die Anforderungen mit der begründeten Verfügung vom 22. März 2000 erfüllt. Die Behörde führt aus, dass das Vertrauen für eine weitere Zusammenarbeit massiv gestört sei und kei-

nerlei Anhaltspunkte für eine Besserung zu erkennen sind. Eine solche zusammenfassende Begründung erweist sich als zulässig, wurden dem A doch die geltend gemachten Gründe bereits mündlich am 1. Februar 2000 vorgehalten.

c. Verfassungsrechtliche Schranken als Kündigungsschutz

Wie bereits angedeutet, hat sich der Staat als öffentlichrechtlicher Arbeitgeber bei der Aussprechung einer Kündigung an gewisse verfassungsrechtliche Schranken zu halten. In materieller Hinsicht drängen sich insbesondere das Willkürverbot sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben auf. Will man diese Grundsätze nicht verletzen, so haben die Gründe, die zur Kündigung Anlass gegeben haben, von einem gewissen Gewicht zu sein. Bedeutet die Weiterbeschäftigung des Angestellten eine dem öffentlichen Interesse und einer gut funktionierenden Verwaltung widerstrebende Entscheidung, so ist eine Kündigung hingegen auch unter dem

Blickwinkel der verfassungsrechtlichen Schranken nicht weiter zu beanstanden.

Damit die Kündigung nicht als ein Willkürakt erscheint, müssen die vorgebrachten Gründe *sachlich und vertretbar* sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass die Kündigung ein geeignetes und schonendes Mittel zur Problemlösung sein soll, welches auch nach Abwägung der gegenseitigen Interessen als gerechtfertigt erscheint. Trotzdem: ein gewisser Ermessensspielraum der verfügenden Behörde kann nicht verhindert werden.

d. Vertrauensbruch?

Die Schulgemeinde X führt richtig aus, dass eine tiefgreifende Störung des Vertrauensverhältnisses zum Arbeitnehmer als hinreichender Grund für die Kündigung gilt. Zu betonen ist, dass es dabei nicht bloss auf das subjektive Empfinden der die Kündigung aussprechenden Behörde ankommen darf. Der Vertrauensbruch muss auch für einen Dritten nachvollziehbar sein. Im Weiteren müssen begründete Zweifel an der





Vertrauenswürdigkeit oder bezüglich der Loyalität zum Arbeitgeber bestehen. Dabei genügt nicht jede Kritik an der vorgesetzten Behörde. *Je anspruchsvoller die dem Angestellten übertragenen Aufgaben sind, um so eher muss sich die vorgesetzte Behörde von ihrem Angestellten das nachdrückliche Verfechten abweichender Standpunkte oder das kritische Hinterfragen ihrer Anordnungen gefallen lassen. Dies gilt insbesondere im Schulwesen, wo der Lehrperson als pädagogischer Fachkraft eine in der Regel aus Laien zusammengesetzte Behörde vorgesetzt ist.*

Die dem Beschwerdeführer vorgehaltenen Vorkommnisse reichen nicht aus, die Kündigung als sachlich gerechtfertigt erscheinen zu lassen.

Bis heute hat es das Volksschulamt X unterlassen darzulegen, inwiefern A für den Konflikt bezüglich der Oberstufenreform verantwortlich gemacht werden kann. Dass A sich, entgegen der Weisung des Kollegiums, an einer Informationsveranstaltung gegen die Reformen geäußert hat und entgegen der Weisung der Schulpflege einen Leserbrief verfasst hat, vermag eine Kündigung noch nicht zu rechtfertigen. Auch seine kritische Einstellung gegenüber dem Lehrerqualifikati-

onssystem ändert daran nichts.

Die Tatsachen, dass A den Neuerungen im Schulwesen nicht offen gegenüber stand und es häufiger zu «Gehässigkeiten» gekommen ist zeigen zwar, dass sich der Umgang mit A nicht immer einfach gestaltete; *seine Vertrauenswürdigkeit als Lehrer und seine Loyalität der Schule gegenüber werden dadurch aber nicht in Frage gestellt.* Der Wunsch, sich von einem schwierigen Mitarbeiter zu trennen, kann unter Umständen ein sachlicher Grund für eine Kündigung sein. Im Falle des A genügen die Vorkommnisse aber nicht. In seinen 23 Dienstjahren hat sich A hinsichtlich seiner Schulführung keinerlei Vorwürfe zu Schulden kommen lassen. Die ausgesprochene Kündigung erweist sich als unverhältnismässig. Folglich hat das Gemeinwesen dem A eine

Entschädigung gemäss § 80 Abs. 2 VRG zu entrichten.

e. Pönaler Charakter der Abfindung

Sinn und Zweck der Abfindung ist, leichtfertige Kündigungen zu verhindern. Aufgrund dieses pönalen Charakters der zu leistenden Abfindung geht die Schulgemeinde X in der Annahme fehl, dass dem A wegen seiner Neuanschließung bei der Gemeinde Z keine Abfindung zusteht. Neben den Aspekten der langen Dienstzeit, dem langjährigen schulpolitischen Engagement und der durch die erhobenen Vorwürfe erlittenen Kränkungen muss aber der Fakt der neuen Arbeitsstelle als betragsmindernder Umstand berücksichtigt werden. Dabei liegt eine Abfindung in der Höhe von 10 Monatslöhnen durchaus im Bereich des Vertretbaren. Weitere Entschädigungen drängen sich bei gege-

berener Sachverhaltslage nicht auf. Insbesondere fehlt es zur Entrichtung einer Entschädigung an der missbräuchlichen Natur der Kündigung (eine ungerechtfertigte Kündigung darf nicht mit einer missbräuchlichen Kündigung verwechselt werden).

Im Ergebnis wird die Beschwerde der Schulgemeinde X vollumfänglich abgewiesen. Die Beschwerde des A wird teilweise gutgeheissen und das Verwaltungsgericht stellt fest, dass die Kündigung nicht gerechtfertigt war und die Parteientschädigung für das Rekursverfahren wird auf Fr. 3000.– erhöht.

3. Bemerkungen

a. Vorliegen eines sachlichen Kündigungsgrundes

Wie das Urteil zeigt, müssen auch bei einer ordentlichen Kündigung des Angestelltenverhältnisses durch die Behörde sachliche Gründe vorliegen. Den Begriff des sachlichen Grundes zu umschreiben fällt in der Praxis sehr schwer und lässt stets einen gewissen Ermessensspielraum der Behörde zu, was eine pflichtgemässe Ausübung der Rechte nicht immer einfach gestaltet. Das Erfordernis eines sachlichen Kündigungsgrundes bedeutet aber nicht, dass die beim Dienstnehmer liegenden Gründe so gravie-



rend sein müssen, dass sie Anlass zu einer Disziplinar-massnahme geben könnten. Objektive Gründe, wie gesundheitliche Probleme, charakterliche Mängel oder Verhaltensweisen, welche die Vertrauenswürdigkeit beeinflussen, können den Tatbestand des sachlichen Grundes durchaus erfüllen. Wie das Verwaltungsgericht in seiner Begründung ausführt, werden die Anforderungen an die Begründung der Kündigung bei einer längeren Anstellungsdauer höher angesetzt als bei Dienstverhältnissen, welche noch nicht lange dauern. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüssen, dass die 23-jährige Dienstdauer des A bei der Würdigung des Kündigungsgrundes berücksichtigt wurde und im Ergebnis zu Gunsten des Volksschullehrers herangezogen wurde.

b. Verhalten des A im Lichte der Treuepflicht

Unter der Treuepflicht wird die allgemeine, *d. h. die speziellen Berufspflichten subsidiär ergänzende oder sie umfassende, sich auch auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckende Pflicht des Dienstnehmers zur Zurückhaltung mit Meinungsäusserungen, Handlungen und Verhaltensweisen, die dem Ansehen des Gemeinwesens schädlich sein könnten*, verstanden. Aufgrund des besonderen Rechtsverhältnisses, in dem ein öffentlich-rechtlicher Angestellter zum Gemeinwesen steht, ergeben sich für den Dienstnehmer gewisse Einschränkungen in der Ausübung seiner Grundrechte.

Dieser Treuepflicht darf sich auch ein im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehender Volksschullehrer

nicht entziehen. Jedoch erfährt die Treuepflicht eines Volksschullehrers eine besondere Färbung, da seine Stellung nur beschränkt mit jener von öffentlichen Bediensteten innerhalb der Hierarchie der Zentralverwaltung vergleichbar ist. Mit Blick auf die Vorbildfunktion, welche dem Lehrer zukommt, drängt sich insbesondere die Frage auf, wie weit ihm die Treuepflicht auch im ausserdienstlichen Verhalten Grenzen setzt.

Welche Beschränkungen sich aus der Treuepflicht für das Verhalten ausserhalb des Dienstes ergeben, bestimmt sich aufgrund der Anforderungen, welche an das einzelne Amt gestellt werden. Unter dem Aspekt der Treuepflicht kann das ausserdienstliche Verhalten dann nicht ausser Acht gelassen werden, wenn es negative Auswirkungen auf das vom Bediensteten bekleidete Amt, insbesondere das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Verwaltung, hat.

c. Gedanke des mitdenkenden Gehorsams

In diesem Sinne wurde das Verhalten des A zu Recht nicht als Verstoss gegen die Treuepflicht interpretiert, hat sein Verhalten die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung als Lehrer doch nie in Frage gestellt.

Im Bereich schulpolitischer Belange verbietet die Treuepflicht dem Lehrer nicht, sich ausserhalb des Unterrichts für die Änderung von Schulkonzepten oder Lehrplänen einzusetzen. Trotzdem hat der Lehrer Kritik, die sich auf die vorgesetzte Behörde bezieht, zurückhaltend auszuüben. Grundsätzlich aber gilt, dass der Angestellte in seiner Kritik an der Politik seiner vorgesetzten Behörde durch das Meinungsäusserungsrecht geschützt wird. Die Aussagen des A an der Oberstufenreform oder am System des Lehrerqualifikationssystems dürfen nicht als Verletzung seiner Treuepflicht qualifiziert werden. Letztlich liegt es auch im Interesse eines liberaldemokratischen Rechtsstaates, dass sich die Lehrer, als fachkundige und erfahrene Personen, bei der Richtungsweisung schulpolitischer Belange mitwirken und ihre Ideen in den Reformprozess einfliessen lassen. Die Ansicht der Schulpflege X, das Verhalten des A rufe einen erheblichen Vertrauensbruch hervor, geht daher falsch. Im Gegenteil; die einem Volksschullehrer übertragene Verantwortlichkeit bringt es mit sich, dass abweichende Meinungen oder kritisches Hinterfragen schulpolitischer Anordnungen

zu einem gewissen Grad hinzunehmen sind. Indem sich A nicht blind an die Weisungen der vorgesetzten Behörde hielt, unterstützt er mit seinem Verhalten den Gedanken des mitdenkenden Gehorsams (im Gegenteil zum bedingungslosen Gehorsam). Die Persönlichkeit des Einzelnen darf nicht über Weisungen der vorgesetzten Behörde untergraben werden. In diesem Sinne hat das Verwaltungsgericht richtig erkannt, dass die Kündigung des Dienstverhältnisses zu A unverhältnismässig war und sein Verhalten, auch wenn es nicht im Sinne der Schulpflege X war, kein begründetes Verhalten für eine Kündigung darstellt.

Erfreulich wenn auch erstaunlich ist die Höhe der zugesprochenen Entschädigung. Sie ist geeignet, leichtfertige Kündigungen zu verhindern und das eigentliche «billige» Freikaufen vom Fehlen sachlicher Kündigungsgründe zu unterbinden; Entschädigungen in der Höhe von bloss ein oder zwei Monatslöhnen erreichen diesen Zweck nämlich nicht.

Dr. Michael Merker

