

ERB vom 28. Juli 2006

I. Sachverhalt

A. XY, geboren 1949, unterrichtete seit dem Schuljahr 1992/93 auf der Mittelstufe der Schulgemeinde A. Zuerst erhielt er einen befristeten Lehrauftrag für ein Jahr. Dieser Lehrauftrag wurde in der Folge wiederholt um ein Jahr verlängert. Mit Verfügung des Schulrates A vom 30. März 1999 wurde XY ab Beginn des Schuljahres 1999/2000 als Primarlehrer im Vollpensum gewählt. Per 1. Januar 2006 wurde XY im Rahmen des ordentlichen SLQ-Verfahrens in die Lohnklasse D1 befördert. In ihrer Gesamtwürdigung kamen die visitierenden Personen (Schulrat und Schulleitung) zum Schluss, dass XY hinsichtlich Fachkompetenz (Unterrichtsgestaltung und Klassenführung), Sozialkompetenz (Umgang mit Schülerinnen und Schülern, Engagement für Team bzw. Schule) sowie Selbstkompetenz (Weiterbildungs- und Berufsengagement) mit dem Prädikat "gut" zu qualifizieren sei.

B. Anfang Januar 2006 fanden sich einige Eltern der Schülerinnen und Schüler von XY zusammen, um aufgetauchte kritische Fragen im Zusammenhang mit dem Unterricht von XY zu diskutieren. Diese kamen überein, eine Fachstelle für Mediation einzuschalten. Ein Vertreter dieser Mediationsstelle wandte sich jedoch direkt an das Schulratspräsidium. Als Folge daraus fand am 25. Januar 2006 ein Elternabend statt. Es wurde kein Protokoll verfasst. Am 22. Februar 2006 fand ein zweiter Elternabend statt, welcher wiederum nicht protokolliert wurde. Anfang März 2006 wurde XY ein Dokument unterzeichnet durch den Schulrat und die Schulleitung mit dem Titel "Vereinbarung XY Primarlehrer" überreicht. Auf Nachfragen von XY wurde dieses Dokument nochmals überarbeitet und ihm als "Weisung" am 16. März 2006 zum rechtlichen Gehör unterbreitet. Am 22. März 2006 fand eine Besprechung zwischen dem Schulrat, der Schulleitung und XY unter dem Titel "rechtliches Gehör" statt. Dabei wurde XY darauf hingewiesen, dass der Inhalt dieser Weisungen für ihn verbindlich sei. Bis 29. März 2006 könne er dazu Stellung nehmen. Nach Verlesen der "Weisung" nahm der Schulrat ein zweites Dokument mit dem Titel "rechtliches Gehör 22. März

2006 für XY, Primarlehrer, Stellenplan 2006/07" hervor. Es wurde XY mitgeteilt, dass für den Fall, dass bis 29. März 2006 keine andere Lehrkraft kündige, der Schulrat die Kündigung des Dienstverhältnisses mit XY erwäge. Als Begründung wurde neben dem betrieblichen Grund der sinkenden Schülerzahlen zusätzlich folgende Kündigungsgründe angegeben:

- "- XY erfüllt den Berufsauftrag nur minimal. Im Vergleich mit allen anderen Primarlehrkräften ist sein Engagement für die Klasse, das Team und die Schule sehr gering.
- Der nur knapp ausreichende Einsatz für Kind und Schule wird von den Eltern negativ wahrgenommen und entsprechend kritisiert. Das Vertrauensverhältnis zur Klasse und zu den Eltern ist zurzeit gestört.
- Er bekundet Mühe, Hilfestellungen zur Verbesserung der Situation von aussen (Schulleiter, Schulbehörden und Eltern) anzunehmen. Seine Taktik, auftauchende Probleme und Kritiken durch lange Gegenargumente zu zerreden, verhindert eine konstruktive Zusammenarbeit mit ihm auf Dauer."

Der Schulrat gewährte XY bis 29. März 2006 Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. In der Stellungnahme vom 27. März 2006 führte XY aus, dass er alles tun werde, um den Weisungen nachzukommen. Insbesondere erklärte er sich auch gewillt, Hilfe von aussen anzunehmen, um so eine Verbesserung der Lage zu bewirken.

C. Mit Verfügung vom 30. März 2006 kündigte der Schulrat das Dienstverhältnis von XY auf den 31. Juli 2006. Er berief sich dabei im Wesentlichen auf die Gründe, welche er bereits im Schreiben vom 22. März 2006 dargelegt hatte.

D. Am 12. April 2006 kündigte die Lehrerkollegin C per 31.7.2006.

E. Gegen die Kündigungsverfügung erhob XY mit Eingaben vom 12. April und 15. Mai 2006 Rekurs beim Erziehungsrat.

Der Rekurrent (Lehrer XY) rügte insbesondere die Verletzung des rechtlichen Gehörs im Zusammenhang mit der Eröffnung der Kündigung. Die Einladung zum rechtlichen Gehör vom 22. März 2006 habe mit keiner Silbe erwähnt, dass unter anderem auch das Dienstverhältnis in Frage gestellt werde. Weiter sei davon auszugehen, dass die Kündigung bereits anlässlich einer Schulratsitzung vor dem 29. März 2006 beschlossen worden sei.

Zur Begründung brachte der Rekurrent weiter vor, dass über Jahre sämtliche Visitationsberichte positiv ausgefallen seien. Besonders erwähnt worden seien der kooperative Führungsstil sowie das Vertrauensverhältnis zwischen ihm und der Klasse. Im Jahr 2005 habe er zudem die SLQ erfolgreich absolviert. Die im SLQ-Verfahren erstellten Visitationsberichte sämtlicher Schulratsmitglieder als auch des Schulleiters seien durchwegs positiv gewesen. Am 28. November 2005 habe eine erneute Visitation durch das zuständige Schulratsmitglied stattgefunden. Auch dieser Visitationsbericht sei positiv ausgefallen.

Die vorliegende Kündigung widerspreche mehreren Grundsätzen des Verwaltungsrechts. Insbesondere werde der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Die Weisungen der Vorinstanz vom 22. März 2006 stelle eine Zielvereinbarung dar. Wesensmerkmal einer Zielvereinbarung sei, dass dem Betroffenen ausreichend Zeit gegeben werde, seine Ziele zu erreichen, dass der Mitarbeiter dabei adäquat unterstützt werde und dass die Ziele messbare objektive Kriterien beinhalteten.

Darüber hinaus sei die Kündigung nicht verhältnismässig. Er habe seit Beginn seiner Tätigkeit als Lehrperson im Schuljahr 1992/93 sehr gute Visitationsberichte erhalten. Wären tatsächlich gravierende Probleme aufgetaucht, wie sie von der Vorinstanz behauptet würden, so wäre es angesichts seiner über zehnjährigen Tätigkeit angezeigt gewesen, mildere Massnahmen als eine Kündigung ins Auge zu fassen.

Der Umstand der sinkenden Schülerzahlen werde nicht in Frage gestellt. Dieser Kündigungsgrund sei indessen mit der durch Lehrerkollegin C erfolgten Kündigung per 31. Juli 2006 hinfällig geworden.

F. Die Vorinstanz erklärte, dass sie das rechtliche Gehör nicht verletzt habe. Richtig sei, dass der Schulrat die Kündigung in Betracht gezogen habe und XY deshalb das rechtliche Gehör gewährt habe. Am 22. März 2006 sei es um die Besprechung der Weisungen gegangen. Dass dem Rekurrenten bei dieser Gelegenheit das rechtliche Gehör zur allfälligen Kündigung eröffnet worden sei, sei nicht zu beanstanden. Am 22. März 2006 sei die Kündigung keineswegs beschlossene Sache gewesen. Nur wenn eine Primarlehrkraft bis 29. März 2006 von sich gekündigt hätte, wäre die Kündigung gegenstandslos geworden. Im Hinblick auf die mögliche Fortsetzung des Dienstverhältnisses seien die Weisungen durchaus sinnvoll und gerechtfertigt gewesen.

Der Kündigungsgrund sei, strukturell bedingt, ein sachlicher und triftiger Grund. Dass dem Rekurrenten und keiner anderen Lehrkraft gekündigt worden sei, beruhe auf einer sorgfältigen Abwägung der relevanten Umstände. Der Schulrat habe sich für den Rekurrenten entschieden, da dieser seinen Berufsauftrag keineswegs optimal erfüllt habe.

II. Erwägungen

1. Rechtliches Gehör

Der Erziehungsrat entschied, dass das rechtliche Gehör durch die Schulgemeinde A nicht verletzt wurde. Die Schulgemeinde A eröffnete dem Rekurrenten anlässlich der Besprechung vom 22. März 2006, dass sie für den Fall, dass bis 29. März 2006 keine andere Primarlehrkraft kündigt, die Kündigung des Anstellungsverhältnisses mit dem Rekurrenten erwäge. Gleichzeitig wurden dem Rekurrenten neben dem geltend gemachten betrieblichen Kündigungsgrund (sinkende Schülerzahlen) weitere in Erwägung zu ziehende Kündigungsgründe eröffnet. Der Erziehungsrat hielt auch fest, dass der Rekurrent trotz der knapp bemessenen Frist die Gelegenheit erhielt, Stellung zu nehmen.

2. Allgemeine Erwägungen zum „sachlichen“ Grund

Zu prüfen war, ob im vorliegenden Fall die Kündigung angemessen war.

Die Kündigung eines öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnisses muss im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens erfolgen und durch triftige Gründe gerechtfertigt sein. Für die Kündigung eines öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses braucht es jedoch nicht besonders qualifizierte, sondern lediglich sachlich zutreffende Gründe, die es dem Arbeitgeber bei pflichtgemässer Ausübung seines Ermessens erlauben, eine Entlassung auszusprechen (GVP 1995 Nr. 3, S. 12, mit Verweisen). Die bestehenden Interessen müssen gegeneinander abgewogen und der Entscheid muss im Rahmen des sachlich Haltbaren und Vertretbaren gefällt werden.

3. konkrete „sachliche“ Gründe

3.1 Betrieblicher Grund

Der durch die Schulgemeinde A zur Hauptsache vorgebrachte betriebliche Kündigungsgrund (Aufhebung einer Lehrstelle zufolge sinkender Schülerzahlen) fiel nachträglich durch die Kündigung der Lehrerin C per 31. Juli 2006 weg. Die Schulgemeinde hätte spätestens nach erfolgter Kündigung durch die Lehrerin C die Kündigungsverfügung gegen Lehrer XY widerrufen können (Art. 28 VRP).

3.2 Übrige Kündigungsgründe

Die Vorinstanz begründet die Kündigung gegenüber dem Rekurrenten mit "Beanstandungen, welche Ihre Schulführung und Ihr Verhältnis zu den Schülern und deren Eltern" betreffen. XY konnte durchwegs positive Visitationsberichte des Schulrats vom 21. August 2005, 20. Oktober 2005 und 17. Oktober 2005 sowie einen überwiegend positiven Bericht des Schulleiters vom 28. September 2005 vorweisen. Die Gesamtwürdigung lautete "gut". Unter Zugrundelegung der genannten Visitationsberichte wurde der Rekurrent anlässlich der Schulratssitzung vom 23. November 2005 in die Lohnklasse D1 befördert. Diesen vorbehaltlos guten Qualifikationen stand dem Schreiben der Schulgemeinde A vom 22. März 2006 entgegen, mit welchem der Rekurrent im Rahmen des rechtlichen Gehörs mit folgenden Kündigungsgründen konfrontiert wurde:

- Minimale Erfüllung des Berufsauftrages durch XY.
- Knapp ausreichender Einsatz für Kind und Schule. Vertrauensverhältnis zu Klasse und Eltern gestört.
- Nimmt Hilfestellungen zur Verbesserung der Situation von ausen nur mit Mühe an; keine Kritikfähigkeit; konstruktive Zusammenarbeit nicht mehr möglich.

4. Treu und Glauben

Nach Art. 9 der Bundesverfassung hat die Lehrkraft wie jede andere Person Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen. Sie ist auch geschützt in ihren Erwartungen, welche sie aus dem Verhalten der Behörden schliessen kann.

Die dem Dossier zur SLQ zu Grunde liegenden Visitationsberichte und die im Detail positiv gewürdigte Tätigkeit des Rekurrenten standen in markantem Gegensatz zu den im Schreiben vom 22. März 2006 angeführten Kündigungsgründen. Dieser Widerspruch galt auch für praktisch sämtliche Visitationsberichte seit dem Jahr 1997. Dafür, dass der Rekurrent nach erfolgreicher SLQ, d.h. in den Monaten Dezember 2005 bis März 2006, den Berufsauftrag nur noch minimal erfüllt hätte, gab es keine beweistauglichen Belege.

Der Rekurrent hielt zu Recht fest, dass die Vorinstanz mit Blick auf die Tragweite, welche die Kündigung für ihn hat, verpflichtet gewesen wäre, den massgeblichen Sachverhalt unter Wahrung seiner Verfahrensrechte sorgfältig abzuklären. Nachdem dem Rekurrenten seitens der Vorinstanz über Jahre ein gutes Zeugnis bei der Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags ausgestellt wurde, genügte es jedenfalls nicht, dass sich die Vorinstanz bei der Kündigung einseitig von Vorbringen der Eltern leiten liess. Der Rekurrent durfte nach erfolgreicher SLQ das berechtigte Vertrauen in den Fortbestand seines Anstellungsverhältnisses haben.

Daran ändert der Hinweis der Vorinstanz, dass es nicht das erste Mal sei, dass an der Unterrichtsführung des Rekurrenten Kritik geübt werde, nichts. Es ist zwar aktenkundig, dass sich die Schulsratspräsidentin in ihrem Visitationsbericht vom 2. Juni 2002 kritisch zu einzelnen Punkten der Unterrichtsführung geäussert hatte. Diese Kritikpunkte wurden indessen in den nachfolgenden Visitationsberichten nicht mehr thematisiert.

5. Verhältnismässigkeit

Auch wenn die Elternvorwürfe und die Beanstandungen erwiesen wären, erwies sich die Kündigung im vorliegenden Fall als unverhältnismässig. Die Weisungen des Schulrates an die Adresse von XY waren ein geeignetes Instrument, um eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Dies galt umso mehr, als sich XY positiv zu einer professionellen Unterstützung (wie z.B. Lehrerberatung) geäussert hatte.

III. Fazit

Der Erziehungsrat entschied, dass die Schulgemeinde A mit der gegen XY ausgesprochenen Kündigung ohne sachlichen Grund gehandelt hatte. Zudem hatte sie den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Der Rekurs wurde gutgeheissen.