

Inhaltsverzeichnis

5 Personalrecht

5

B

Stichwortverzeichnis

23

5. Personalrecht

5.1 § 10 Abs. 3 und 4, § 13 PG

Regeste:

§ 10 Abs. 3 und 4, § 13 PG – Bevor gegenüber einem Mitarbeiter/einer Mitarbeiterin eine Kündigung ausgesprochen wird, sind nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip weniger weit reichende Massnahmen zu erwägen. Im vorliegenden Fall wurden keine entsprechenden Massnahmen geprüft und angeordnet.

Aus dem Sachverhalt:

A. A.B. war seit 1990 als Lehrbeauftragter für Trompete bei der Musikschule der Gemeinde K. angestellt. Es wurde vereinbart, dass das Arbeitspensum nach den Bedürfnissen der Musikschule jeweils für ein Semester festgelegt werde. Mit Schreiben vom 18. Januar 2013 wurde A.B. mitgeteilt, dass eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses in Erwägung gezogen werde und dass ihm bis 15. Februar 2013 im Sinne der Gewährung des rechtlichen Gehörs Frist zur Stellungnahme gewährt werde. Am 30. Januar 2013 fand ein Gespräch mit dem Schulpräsidenten statt. Mit Datum vom 14. Februar 2013 teilte A.B. mit, er sei mit dem Inhalt des Briefes vom 18. Januar 2013 nicht einverstanden und könne diese Kündigungsandrohung nicht akzeptieren. Am 9. April 2013 kündigte die Gemeinde K. das Arbeitsverhältnis mit A.B. per 31. Juli 2013 und begründete dies damit, dass es seit 1993, seit 2009 gar vermehrt, zu Elternreaktionen gekommen sei, weil Kinder Angst hätten und den Trompetenunterricht verweigern würden. Nach Abschluss eines Coachings sei es wieder zu diversen Reklamationen und auch zu Austritten aus der Musikschule gekommen. Die Visitation von drei Unterrichtseinheiten durch den Schulleiter am 14. Januar 2013 habe gezeigt, dass die schriftlich vereinbarten Ziele nicht eingehalten worden seien. Es habe festgestellt werden müssen, dass das Unterrichtsklima kühl und nicht von Freude an der Musik geprägt gewesen sei und dass alle drei Schüler einen unsicheren und verkrampften Eindruck gemacht hätten. Aufgrund der Rückmeldungen verschiedener Eltern, der Austritte aus der Musikschule und der Berichte des Musikschulleiters vom 14. Januar 2013 über die Visitationen von drei Lektionen sei erstellt, dass A. B. seine sich aus der Musikschulverordnung und der Zielvereinbarung vom 12. Januar 2012 ergebenden Pflichten zumindest mit Bezug auf einen Teil seiner Schülerinnen und Schüler verletzt habe. Ziehe man in Betracht, dass A. B. im Rahmen seines Teilpensums an der Musikschule K. in der Regel nur sechs oder sieben Schülerinnen und Schüler im Einzelunterricht gehabt habe, sei die Anzahl der Reklamationen und festgestellten Pflichtverletzungen weit über dem zu tolerierenden Mass. Eine Einsicht in das eigene Fehlverhalten fehle völlig. Die Kündigung sei nicht aufgrund einiger kritischer Stimmen angedroht worden, sondern aufgrund einer seit Jahren bekannten und durch die Musikschulleitung immer wieder kritisierten Problematik. Gegen die mit Protokollauszug vom 9. April 2013 schriftlich mitgeteilte Kündigung reichte A. B. am 1. Mai 2013 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde ein und beantragte, es sei festzustellen, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses des

Beschwerdeführers durch die Beschwerdegegnerin missbräuchlich sei, und die Gemeinde sei zu verpflichten, ihm Fr. 15'005.55 zu leisten. Weiter sei festzustellen, dass das Arbeitsverhältnis zwischen den Parteien gekündigt worden sei, ohne dass er durch schuldhaftes Verhalten zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses begründeten Anlass gab. Mit Beschluss vom 14. Januar 2014 hiess der Regierungsrat die Beschwerde teilweise gut und verpflichtete die Gemeinde K. dazu, A. B. Fr. 2'097.- zu bezahlen. Zur Begründung liess der Regierungsrat kurz zusammengefasst ausführen, dass eine unbefriedigende Erfüllung dienstlicher Aufgaben über längere Zeit vorgelegen habe. Die Weiterbeschäftigung von A. B. widerspreche damit dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung. Es liege damit ein sachlicher Grund für die Kündigung vor, weshalb diese nicht missbräuchlich erfolgt sei. Nach Berücksichtigung der Akten könne der Gemeinde K. nicht vorgeworfen werden, sie habe sich beim Entscheid, A. B. zu entlassen, missbräuchlich verhalten.

B. Gegen diesen Entscheid lies. A.B. am 13. Februar 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und beantragen, der Beschluss des Regierungsrats vom 14. Januar 2014 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses des Beschwerdeführers durch die Beschwerdegegnerin missbräuchlich gewesen sei. Weiter sei die Gemeinde zu verpflichten, ihm Fr. 15'005.55 zu bezahlen. Ebenso sei festzustellen, dass das Arbeitsverhältnis zwischen den Parteien gekündigt worden sei, ohne dass der Beschwerdeführer durch schuldhaftes Verhalten zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses begründeten Anlass gab. Die Gemeinde sei daher zu verpflichten, ihm Fr. 10'003.70 zu bezahlen. Weiter sei festzustellen, dass ihm zu Unrecht sein Lohn im Schul-Herbstsemester 2011 und im Schul-Herbstsemester 2012 gekürzt worden sei. Die Gemeinde habe daher zusätzlich Fr. 2'097.00 zu bezahlen. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zu überweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde bzw. des Staates.

Der Regierungsrat und der Gemeinderat beantragten die Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Mit Arbeitsverträgen vom ... und vom ... wurde im vorliegenden Fall unbestrittenermassen ein unbefristetes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Gemeinde K. begründet.

a) Das Gesetz über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen vom 21. Oktober 1976 (Lehrpersonalgesetz, LPG, BGS 412.31) regelt die Rahmenbedingungen für die gemeindlichen Schulleitungen und Lehrpersonen. Gemäss dessen § 10 Abs. 1 sind bezüglich Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Bestimmungen des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, insbesondere jene betreffend die Lehrpersonen der kantonalen Schulen, sinngemäss anzuwenden. Nach Art. 8

des Reglements der Musikschule der Gemeinde K. sind Musiklehrpersonen Angestellte der Gemeinde K.. Das gemeindliche Reglement über das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals vom 26. Juni 1995 unterstellt in Art. 1 das Arbeitsverhältnis zwischen der Lehrerschaft (inkl. Musikschule) und der Gemeinde K. grundsätzlich dem kantonalen Personalgesetz, dem kantonalen Lehrpersonalgesetz sowie der kantonalen Schulgesetzgebung. Gemäss § 8 PG endigt ein unbefristetes öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis in der Regel durch schriftliche Kündigung seitens des Mitarbeiters oder des Kantons. Gestützt auf § 10 Abs. 2 PG und § 10 Abs. 1 LPG kann sowohl den Lehrkräften der kantonalen als auch denjenigen der gemeindlichen Schulen nur auf Ende des Schuljahres gekündigt werden. Vor der Kündigung ist dem Mitarbeiter das rechtliche Gehör zu gewähren und die Kündigung ist zu begründen (§ 10 Abs. 3 PG). Bevor eine Kündigung ausgesprochen wird, ist gemäss § 10 Abs. 4 PG die Angemessenheit weniger weitreichender Massnahmen zu erwägen (wie förmliche Erteilung eines Verweises, Gehaltskürzung, Funktionsänderung, Zuweisung anderer Arbeit etc., wie in der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Fassung von § 10 Abs. 4 PG explizit aufgeführt wird). Eine Kündigung seitens des öffentlichen Arbeitgebers ist nichtig und entfaltet keine Rechtswirkung, wenn sie während bestimmter Sperrfristen erklärt wird (§ 11 und § 12 PG). Missbräuchlich ist eine Kündigung seitens des Arbeitgebers gemäss § 13 PG dann, wenn Verfahrensvorschriften verletzt wurden oder wenn sie sich nicht auf sachliche Gründe stützen lässt. Eine missbräuchliche Kündigung begründet Anspruch auf Entschädigung, welche abhängig vom Dienstalter drei bis höchstens neun Monatsgehälter beträgt. Hingegen kann aus einer missbräuchlichen Kündigung kein Anspruch auf Fortführung des Arbeitsverhältnisses abgeleitet werden (§ 14 PG).

b) Die ordentliche Kündigung im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis bedarf eines sachlichen Grundes. Gründe dieser Art müssen mit der Anstellung direkt im Zusammenhang stehen oder sich doch auf diese auswirken, sachlich haltbar und von einer gewissen Schwere sein. Was die Schule betrifft, so können die Gründe mit der Person des Lehrers zusammenhängen oder auch unabhängig von ihm bestehen. Insofern ist ein Verschulden des Angestellten nicht massgebend. Eine einmalige geringfügige Beanstandung genügt nicht; verlangt wird vielmehr ein sachlicher Grund von einer gewissen Schwere bzw. wiederholtes oder andauerndes Fehlverhalten. Eine Weiterbeschäftigung der Lehrkraft müsste dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Schule und damit letztlich dem Wohl der Schüler widersprechen (vgl. Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 545 f., mit Verweisen; Matthias Michel, Beamtenstatus im Wandel, Zürich 1998, S. 299 f.). Zur Kündigung eines Angestelltenverhältnisses genügen auch objektive, nicht vom Arbeitnehmer verschuldete Gründe, wie gesundheitliche Probleme oder fachliches Unvermögen sowie die Vertrauenswürdigkeit beeinträchtigende Verhaltensweisen. Die Gründe müssen die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses jedoch nicht als unzumutbar erscheinen lassen (Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 2. September 1999, RB ZH 1999 163). Eine ohne sachliche Gründe ausgesprochene Kündigung kann in der Regel nicht durch das Nachschieben von Kündigungsgründen, die sich erst nach der Entlassung zugetragen haben, geheilt werden. Hingegen ist es zulässig und geboten, nachträgliche Vorkommnisse zu

berücksichtigen, mit denen bereits im Entlassungszeitpunkt vorhandene Kündigungsgründe untermauert und erhärtet werden. Ebenso ist es statthaft, die Kündigung nachträglich mit Tatsachen zu begründen, die im Entlassungszeitpunkt zwar bestanden haben, der kündigenden Partei jedoch nicht bekannt gewesen sind und auch nicht haben bekannt sein können (Bernische Verwaltungsrechtsprechung, BVR 1999 433; vgl. Peter Hänni, Das öffentliche Dienstrecht, Eine Fallsammlung, 2. Aufl., Zürich 2008, S. 558 ff.). Weitere sachlich haltbare (triftige) Gründe zur ordentlichen Beendigung des Angestelltenverhältnisses sind folgenden Beispielen aus der Rechtsprechung verschiedener Kantone zu entnehmen: Fehlender Wille zur Zusammenarbeit, inexistentes gegenseitiges Vertrauen, undenkbbare Zusammenarbeit; gestörtes Vertrauensverhältnis; quantitativ und qualitativ ungenügende Arbeitsleistungen; persönliche Schwierigkeiten sowohl mit Unterstellten als auch mit Vorgesetzten, die das Vertrauens- und Arbeitsverhältnis nachhaltig ungünstig beeinflussen; mangelhafte Leistungen des Angestellten und Spannungen zwischen diesem und seinem Vorgesetzten; mangelnde Sozialkompetenz, bei welcher eine Angestellte über einen längeren Zeitraum hinweg und bei unterschiedlichen Gelegenheiten immer wieder von Neuem Anlass zu Kritik bot, wobei die Kritik nicht bloss von einer Seite, sondern von Schülern, Eltern und Lehrerkollegen kam; ungenügende Arbeitsleistungen, die trotz Beizug von fachlicher Unterstützung nicht verbessert werden konnten; minimalistische Grundeinstellung bei der Umsetzung des Lehr- und Erziehungsauftrags (vgl. zum Ganzen: Peter Hänni, a.a.O., S. 567 f., mit weiteren Verweisen). Ganz generell kann insbesondere gesagt werden, dass vom Lehrer eine freundschaftliche, aufmunternde und teilnehmende Einstellung gegenüber dem Schüler verlangt wird (Herbert Plotke, a.a.O., S. 629).

c) Im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gilt weiter das Willkürverbot; ebenso sind der Grundsatz von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Letzterer findet seinen Niederschlag explizit in § 10 Abs. 4 PG, indem vor der Entlassung weniger weitreichende Massnahmen seitens des Arbeitgebers zu prüfen sind. Die Kündigung muss daher zur Lösung eines Problems nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich sein. Die Abwägung der gegenseitigen Interessen muss eine Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen (vgl. zum Ganzen: Michel, a.a.O., S. 301). Bei dieser Interessenabwägung kann bei Personen mit Beispielsfunktionen, wie dies bei Lehrpersonen fraglos der Fall ist, beispielsweise ein strengerer Massstab an die Integrität angelegt werden. Andererseits ist auch die Dauer des bisher bestehenden Arbeitsverhältnisses in die Interessenabwägung miteinzubeziehen, ist doch eine Kündigung für einen langjährigen Mitarbeiter von einschneidenderer Bedeutung als für einen Jüngeren.

(...)

3. Der Beschwerdeführer (...) lässt zunächst beantragen, der angefochtene Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses des Beschwerdeführers durch den Gemeinderat K. missbräuchlich gewesen sei. Missbräuchlich ist eine Kündigung namentlich dann, wenn Verfahrensvorschriften verletzt

wurden (§ 13 PG). Zu diesen Verfahrensvorschriften gehören gemäss § 10 PG unter anderem die Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Einhaltung der Kündigungsfristen und die Begründung der Kündigung. Weiter sind gemäss § 10 Abs. 4 PG vor einer Kündigung auch weniger weitreichende Massnahmen zu erwägen, um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Nachachtung zu verschaffen.

a) Vorliegend wurde dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 18. Januar 2013 mitgeteilt, dass man die Kündigung des Arbeitsverhältnisses erwäge. Gleichzeitig wurde dem Beschwerdeführer diesbezüglich das rechtliche Gehör gewährt (vgl. RR-act. 001.25). Am 9. April 2013 kündigte der Gemeinderat K. das Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdeführer per 31. Juli 2013. Da die Kündigung mit diesem Schreiben auch ausführlich begründet wurde (vgl. RR-act. 001.02), wurden die Voraussetzungen von § 10 Abs. 3 PG erfüllt. Mit der am 9. April 2013 auf den 31. Juli 2013 verfügten Kündigung wurde im Übrigen auch die Kündigungsfrist von drei Monaten gemäss Arbeitsvertrag vom 13. Juli 1995 eingehalten und es wurde gemäss § 10 Abs. 2 PG auf Ende des Schuljahres gekündigt, sodass auch diesbezüglich die Formvorschriften nicht verletzt wurden.

b) Betreffend die Einhaltung der Formvorschriften verbleibt daher einzig zu prüfen, ob weniger weitreichende Massnahmen nach § 10 Abs. 4 PG erwogen wurden bzw. ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet wurde. Gemäss der nicht abschliessenden Aufzählung von § 10 Abs. 4 PG liegen solche weniger weitreichenden Massnahmen etwa in der förmlichen Erteilung eines Verweises, einer Gehaltskürzung, dem Aufschub oder der Verweigerung der Treue- und Erfahrungszulage, der Zuweisung anderer Arbeit, der Versetzung an eine andere Stelle oder der Androhung der Entlassung. Der Regierungsrat verzichtete auf eine Prüfung der Formvorschriften im Sinne von § 10 Abs. 4 PG und kam schliesslich aufgrund des Vorliegens sachlicher Gründe zum Schluss, dass die Kündigung verhältnismässig gewesen sei. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden.

Den vorliegenden Akten ist nicht zu entnehmen, dass der Gemeinderat K. dem Beschwerdeführer jemals einen förmlichen Verweis erteilt, die Treue- und Erfahrungszulage aufgeschoben oder verweigert, ihn an eine andere Stelle versetzt oder ihm gar die Entlassung angedroht hätte. All dies wurde vom Gemeinderat denn auch nicht behauptet. Aus den Akten geht indes hervor, dass dem Beschwerdeführer in den Herbstsemestern der Jahre 2011 und 2012 jeweils der Lohn nicht mehr vollständig ausbezahlt wurde, nachdem es – noch während des laufenden Semesters – zu den Austritten von XX (2011) und YY (2012) gekommen war. In diesem Zusammenhang wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass er die ausgefallenen Lektionen mit anderweitiger Arbeit leisten könne. Damit lag in casu zwar eine Gehaltskürzung vor, doch wurde diese nicht als Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 4 PG kommuniziert. Der Beschwerdeführer hätte aber zwingend darüber informiert werden müssen, dass die Gehaltskürzung als weniger weitreichende Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 4 PG erfolge. Da dies nicht geschah und der Gemeinderat K. sich auch im vorliegenden Verfahren zu keiner Zeit auf diese Gehaltskürzung als Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 4 PG berief, kann

die erfolgte Gehaltskürzung, welche vom Regierungsrat überdies zu Recht als unrechtmässig beurteilt wurde, nicht als Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 4 PG eingestuft werden. Andere Massnahmen gemäss § 10 Abs. 4 PG gehen aus den Akten nicht hervor. Festzuhalten ist daher, dass – obwohl es angesichts des langjährigen Arbeitsverhältnisses zu erwarten gewesen wäre – der Gemeinderat K. dem Beschwerdeführer zu keiner Zeit explizite Verweise o.ä. erteilte, sodass einzig das Unterrichts-Coaching als mildere Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 4 PG in Betracht zu ziehen ist. Der Gemeinderat K. berief sich denn im Schreiben vom 18. Januar 2013 betreffend rechtliches Gehör auch darauf, dass man dem Beschwerdeführer gleichzeitig mit dem Coaching auch die Auflage gemacht habe, es dürfe ab sofort zu keiner weiteren Beschwerde mehr kommen (vgl. RR-act. 001.25). Diese Behauptung des Gemeinderates K. lässt sich jedoch nicht durch Akten belegen, zumal der Zielvereinbarung zum Coaching keine derartige Auflage zu entnehmen ist (vgl. RR-act. 001.17 und BF-act. 16). Aus dem «Erfahrungsbericht, Faktenuflistung» vom 28. Februar 2013 wird denn auch ersichtlich, dass man die oben erwähnte Auflage anlässlich der ersten Sitzung mit dem Coach C. D. zwar besprochen, dieser solche Forderungen/Auflagen jedoch als nicht mit dem Coaching vereinbar erachtet habe. Deswegen hätten die Musikschulkommission und der Schulpräsident darauf verzichtet, die Forderungen/Auflagen schriftlich abzugeben. Bestätigt wird dies auch durch die Stellungnahme von C. D. vom 15. September 2014, wonach sein Auftrag im Sinne einer Fördermassnahme zur Unterstützung des Beschwerdeführers und ausdrücklich nicht im Sinne einer letzten Massnahme zur Verhinderung einer anstehenden Kündigung bestanden habe (vgl. BF-act. b). Wenn der Gemeinderat K. nun aber geltend macht, das Coaching sei eine weniger weitreichende Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 4 PG gewesen, so handelt er widersprüchlich und insbesondere wider Treu und Glauben. Entscheidend ist jedoch, dass dem Beschwerdeführer zu keiner Zeit explizit mitgeteilt wurde, dass es sich beim Coaching um eine Massnahme nach § 10 Abs. 4 PG handle und dass es fortan zu keinen Beschwerden mehr kommen dürfe. Mithin ist festzuhalten, dass der Gemeinderat K. keine weniger weitreichenden Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 4 PG erwog bzw. diese dem Beschwerdeführer nicht rechtsgenügend mitteilte, weswegen sich die Kündigung vom 9. April 2013 wegen der Verletzung von Verfahrensvorschriften nach § 13 PG als missbräuchlich erweist.

c) Eine missbräuchliche Kündigung begründet gemäss § 14 Abs. 1 PG Anspruch auf Entschädigung (vgl. vorstehend Erw. 2a in fine). Der Beschwerdeführer war seit dem Jahr 1990 als Lehrperson bei der Gemeinde K. angestellt, weshalb ihm die maximale Entschädigung von neun Monatsgehältern zuzusprechen ist. Mit der vorliegenden Beschwerde liess der Beschwerdeführer eine Entschädigung von Fr. 15'005.55 geltend machen, was neun Nettomonatslöhnen entspricht. Zur Berechnung der Entschädigung ist indes das zum Zeitpunkt der Kündigung massgebende Bruttogehalt heranzuziehen. Gemäss den unbestritten gebliebenen Lohnangaben in der Kündigung vom 9. April 2013 und den ebenfalls unbestritten gebliebenen Berechnungen des Regierungsrates betrug der monatlich ausbezahlte Bruttolohn des Beschwerdeführers Fr. 1'725.45. Zuzüglich des 13. Monatsgehalts und der Treue- und Erfahrungszulage ergibt sich somit ein Jahresbruttolohn von Fr. 24'156.30 (14 × Fr. 1'725.45) und mithin ein für die Berechnung der Entschädigung massgebliches Bruttomonatsgehalt von

Fr. 2'013.05 (Fr. 24'156.30 / 12). Der Gemeinderat K. hat dem Beschwerdeführer daher aufgrund § 14 Abs. 1 und 2 PG eine Entschädigung wegen missbräuchlicher Kündigung von neun Bruttomonatsgehältern bzw. Fr. 18'117.25 zu bezahlen.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. November 2014, V 2014 12

Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 18. Juni 2015 abgewiesen.

5.2 § 24 Abs. 1 PG

Regeste:

§ 24 Abs. 1 PG – Bewirkt ein Mitarbeiter des Kantons die Auflösung seines Arbeitsverhältnisses durch ein schuldhaftes Verhalten, hat er keinen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung. Tragweite des Begriffs «schuldhaftes Verhalten» (Erw. 2b). Fall eines langjährigen Mitarbeiters, dem u.a. die Treue- und Erfahrungszulage drei Mal in Folge verweigert worden war (Erw. 3). Bedeutung der Aktenführungspflicht durch Verwaltungsangestellte (Erw. 3e). Die vom Beschwerdeführer verlangten Verhaltensänderungen waren ihm zumutbar (Erw. 4c).

Aus dem Sachverhalt:

X. arbeitete ab dem 1. Mai 1990 als Betreuer beim kantonalen Amt A. Das Amt und X. vereinbarten ab 1. Februar 2010 eine Pensumsreduktion von 100% auf 80%. Gleichzeitig erhielt X. eine Abgangsentschädigung in Höhe von 20% seines damaligen Monatslohnes. Mit Verfügung vom 26. Januar 2011 löste der Kanton das Arbeitsverhältnis mit X. per 31. Juli 2011 auf, mit der Begründung, X. könne die Anforderungen der reorganisierten Abteilung, in der er tätig war, nicht erfüllen. Am 22. Juli 2011 teilte ihm die Abteilungsleiterin Z. mit, ihm stehe keine Abgangsentschädigung zu, da er seine Kündigung selbstverschuldet habe. Nachdem X. darauf bei der zuständigen Direktion formell um Zahlung einer Abgangsentschädigung in der Höhe von Fr. Y (nebst Zins zu 5%) ersuchte und sein Gesuch am 13. August 2012 abgewiesen wurde, gelangte X. mit Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat, wo er sein Begehren wiederholte. Am 2. Juli 2013 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab, wogegen X. am 23. Juli 2013 eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einlegte. Die Finanzdirektion beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen. Nach einem weiteren Schriftenwechsel wurden X. und seine ehemalige Vorgesetzte Z. am 16. September 2014 durch das Gericht befragt. Mit Schlussatz vom 20. Oktober 2014 liess der Beschwerdeführer an seinen Anträgen festhalten.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Strittig und zu prüfen ist die Frage, ob der Regierungsrat zu Recht befand, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung hat.

a) Wird das Arbeitsverhältnis seitens des Kantons gekündigt, ohne dass die Mitarbeiterin/der Mitarbeiter durch schuldhaftes Verhalten zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses begründeten Anlass gibt, ferner bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand sowie bei Tod während des Arbeitsverhältnisses besteht Anspruch auf eine Abgangsentschädigung. Voraussetzung ist, ausser im Todesfall, dass die Mitarbeiterin/der Mitarbeiter im Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses das 45. Altersjahr überschritten und das Arbeitsverhältnis mindestens zehn Jahre ununterbrochen bestanden hat (§ 24 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 [PG, BGS 154.21]). Der Beschwerdeführer erfüllt die beiden letzterwähnten Voraussetzungen. Fraglich ist vorliegend somit ausschliesslich, ob der Anlass seiner Kündigung tatsächlich auf ein schuldhaftes Verhalten des Beschwerdeführers zurückzuführen ist, wie vom Regierungsrat behauptet.

b) Die Abgangsentschädigung ist eine Zuwendung aus Billigkeitsgründen: Langverdienten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern soll unter anderem im Fall der Kündigung durch den Kanton eine Anerkennung in finanzieller Form für die geleisteten Dienste erbracht werden. Die Billigkeit gebietet es gleichzeitig, die Abgangsentschädigung auf Fälle zu begrenzen, in welchen die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter den Dienst schuldlos verlassen muss, eine Entlassung also ohne Verschulden erfolgt (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Februar 1994 zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, Vorlage Nr. 130.4, Laufnummer 8257, S. 66).

b/aa) Abfindungsregelungen wie der Kanton Zug kennen in der Schweiz viele staatliche Arbeitgeber, so etwa der Kanton Zürich in § 26 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG-ZH, LS 177.10), der Kanton Bern in Art. 32 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG-BE, BSG 153.01) und der Bund in Art. 19 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1). Den erwähnten Gesetzen ist gemeinsam, dass auf die Abfindung nur dann ein Anspruch besteht, wenn das Arbeitsverhältnis ohne Verschulden des Mitarbeiters oder der Mitarbeiterin aufgelöst wird (§ 26 Abs. 1 PG-ZH, Art. 32 Abs. 1 PG-BE, Art. 78 Abs. 3 lit. c der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV, SR 172.220.111.3] i.V.m. Art. 31 BPV).

b/bb) Im Personalrecht des Bundes gilt die Auflösung des Arbeitsverhältnisses unter anderem dann als verschuldet, wenn der Arbeitgeber es aus folgenden Gründen kündigt: a. wegen Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten; b. Mängeln in der Leistung oder im Verhalten; c. mangelnder Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten; d. mangelnder Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit (Art. 31 Abs. 1 lit. a BPV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 lit. a-d BPG).

b/cc) Nach Rechtsprechung und Praxis im Bereich der Regelungen zur Abgangsentschädigung ist die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses dann als schuldlos zu betrachten, wenn die Gründe, die zu einer Entlassung geführt haben, von der angestellten Person überwiegend nicht zu vertreten sind. Typische Fälle sind die Aufhebung der Stelle oder der Tatbestand, dass der oder die Angestellte die gewachsenen Anforderungen der Stelle aufgrund mangelnder Eignung nicht erfüllen kann (Fritz Lang, Das Züricher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: Helbling/Poledna [Hg.]: Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 70; BGer 8C_809/2010 vom 18. Februar 2011, E. 4.1).

b/dd) Gemäss Bundesgericht ist die Auflösung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses dann als unverschuldet zu betrachten, wenn sie hauptsächlich auf Gründen beruht, die ausserhalb der Person des betreffenden Mitarbeiters liegen bzw. auf Tatsachen, für die er nicht als verantwortlich gelten darf. Für die Annahme eines Verschuldens genügt nicht jede Dienstpflichtverletzung oder jedes missliebige Verhalten des Mitarbeiters. Es muss eine gewisse Schwere der Veranlassung gefordert werden. Fehlt sie und wird bloss eine Kleinigkeit als Anstoss für den Entschluss zur Auflösung des Dienstverhältnisses angeführt, so liegt die Vermutung nahe, dass daneben auch nicht genannte Gründe bestehen, die weniger beim Mitarbeiter als bei der Verwaltung selber liegen, und dass das Verhalten des Mitarbeiters als Vorwand genommen wird, um Zwecke zu erreichen, die im Grunde und hauptsächlich aus administrativen Gesichtspunkten angestrebt wurden. Umgekehrt kann der Mitarbeiter, der zufolge seines Verhaltens, für das er verantwortlich ist, der Verwaltung unzumutbar geworden ist, nicht einwenden, die Massnahme sei von ihm unverschuldet, selbst wenn sie zusätzlich durch einige Tatsachen, die ausserhalb seiner Person liegen oder für die er nicht verantwortlich ist, bedingt worden ist (BGE 118 V 248 E. II. 2c, mit Verweis auf die Praxis in BGE 103 Ib 265 E. 8c). Verschulden bedeutet mehr als blosser Verursachung. Sie setzt voraus, dass der Arbeitnehmer die Kündigung hätte vermeiden können, beispielsweise durch das Erbringen der erwarteten Leistung oder die geforderte Verhaltensänderung, wenn solches dem Mitarbeiter zumutbar und aufgrund der persönlichen Verhältnisse objektiv auch möglich gewesen wäre (Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich: PB.2009.00013 vom 13. Januar 2010 E. 6.3; PB.2005.00061 vom 17. Mai 2006, E. 2.4.2).

c) [Ausführungen zum Pflichtenheft des Beschwerdeführers und den von ihm effektiv ausgeführten Tätigkeiten]

3. Der Regierungsrat wirft dem Beschwerdeführer vor, er habe wiederholt Weisungen nicht befolgt.

a) Der Arbeitgeber kann über die Ausführung der Arbeit und das Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb allgemeine Anordnungen erlassen und ihm besondere Weisungen erteilen (Art. 321d Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). Der Arbeitnehmer hat die allgemeinen Anordnungen des Arbeitgebers und die ihm erteilten besonderen Weisungen nach Treu und Glauben zu befolgen (Art. 321d Abs. 2 OR). Kraft Verweises in § 4 Abs. 3

der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 12. Dezember 1994 (PVo, BGS 154.211) sind die erwähnten OR-Bestimmungen auch auf die öffentlichen rechtlichen Dienstverhältnisse im Kanton Zug anwendbar.

b) Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer zwischen 2008 und dem Datum seiner Entlassung im Juli 2011 acht Mal formell zu einem bestimmten Verhalten angewiesen wurde. Diese Anweisungen erfolgten im Rahmen eines Gesprächs zwischen ihm und einer ihm vorgesetzten Person. Von diesem Gespräch wurde eine Aktennotiz gemacht, die dem Beschwerdeführer ausgehändigt wurde. Ferner wurden ihm im Rahmen des jährlich im November stattfindenden Zielvereinbarungs- und Leistungsbeurteilungsgesprächs 2009, 2010 und 2011 Leistungs- und Verhaltensziele mit Weisungscharakter vorgegeben. Die Weisungen lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Die eine Gruppe enthält Weisungen, welche direkt mit dem Pflichtenheft bzw. dem Arbeitsfeld des Beschwerdeführers zusammenhängen. Die andere Gruppe betrifft Weisungen zum allgemeinen Verhalten am Arbeitsplatz.

b/aa) [Ausführungen zu den Weisungen, die dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seinem Pflichtenheft erteilt wurden.]

b/bb) [Ausführungen zu den Weisungen, die dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seinem Verhalten am Arbeitsplatz erteilt wurden.]

b/cc) Dem Beschwerdeführer wurde für die zweite Jahreshälfte 2008, 2009 und 2010 die Treue- und Erfahrungszulage verweigert (TREZ). Diese Verweigerung wurde jeweils von der Direktion L. verfügt und entsprechend begründet. Dem Beschwerdeführer wurde im Jahr 2008 unter anderem vorgehalten, dass er seine Termine nicht konsequent im elektronischen Kalender eintrage, er seit Einführung der elektronischen Stempeluhr am 12. September 2008 höchstens ein bis zwei Mal pro Tag stemple, die Mails seiner Vorgesetzten erst nach mehrmaliger Aufforderung beantworte, auf seinem Handy eingehende Telefonanrufe ignoriere und die Listen über seine Klientengruppe nur nachführe, wenn er durch seine Vorgesetzten darauf aufmerksam gemacht worden sei. Weiter setze er die neue Dossierstruktur erst nach mehrmaliger Aufforderung seitens der Vorgesetzten um und erstelle auch keine Aktennotizen für seine Klientel, obwohl er dazu mehrmals aufgefordert worden sei. Im Jahr 2009 wurde die TREZ-Verweigerung unter anderem damit begründet, dass die Situation bezüglich der Arbeitszeiterfassung sich nur geringfügig verbessert habe. Nach wie vor erstelle der Beschwerdeführer trotz mehrmaligen Ermahnungen nicht konsequent Aktennotizen. (...) Im Jahr 2010 wurde in der TREZ-Verweigerungsverfügung unter anderem erneut das unregelmässige Stempelverhalten des Beschwerdeführers thematisiert. Der Beschwerdeführer habe sich im Übrigen auch nur teilweise an die am 24. Juli 2009 genau festgelegte Arbeitszeit gehalten. Er erstelle nach wie vor nicht konsequent Aktennotizen für seine Klienten, trotz mehrfacher Aufforderung seitens seines Vorgesetzten. In allen drei Verfügungen wurde darauf hingewiesen, dass sämtliche Vorhaltungen dem Beschwerdeführer mündlich mitgeteilt und in Aktennotizen schriftlich festgehalten worden seien. Die Aktennotizen seien dem Beschwerdeführer

zugestellt worden. Der Beschwerdeführer hat diese TREZ-Verfügungen in der Folge nicht mit einem Rechtsmittel angefochten.

c) Der Beschwerdeführer bringt vor, die Bedienung einer Stempeluhr sei wenig sinnvoll gewesen. Ein Betreuer, der seine Zeit im Büro verbringe, erziele keine sinnvollen Ergebnisse, sondern verwalte und administrierte. (...) Die Weisung habe bedeutet, dass er zu den genannten Zeitpunkten sich wieder am Ort der Stempeluhr habe einfinden müssen. Dies sei aufgrund des hauptsächlich ausserhalb des Büros liegenden Einsatzgebietes eine regelrecht schikanöse Anordnung. Er habe rund 17 Jahre ohne Stempelkarte gearbeitet. Plötzlich sei die Aufforderung gekommen, dass er stempeln müsse. Doch seine Art zu betreuen sei immer noch gleich gewesen. Er habe im Übrigen nicht jeden Tag nicht gestempelt. Es sei vorgekommen, dass er es vergessen habe oder an einem anderen Ort gewesen sei. Er habe aber immer sagen können, warum er nicht gestempelt habe. Der Beschwerdeführer räumt mit diesen Vorbringen ein, dass er die elektronische Stempeluhr nach ihrer Einführung am 12. September 2008 tatsächlich unregelmässig bedient hat und er damit die entsprechenden Weisungen seiner Vorgesetzten nicht befolgt hat. Dass der Staat als Arbeitgeber ein berechtigtes Interesse daran hat, dass die Mitarbeiter die vorgeschriebenen Arbeitszeiten einhalten, er daher die Einhaltung der Arbeitszeiten kontrollieren darf und die Mitarbeiter dazu anhalten kann, ihre Arbeitszeiten mittels eines elektronischen Systems zu erfassen, braucht als Selbstverständlichkeit nicht weiter begründet zu werden. Zwar ist zu sagen, dass der Beschwerdeführer viel «ausser Haus» arbeitete. Doch änderte dies nichts daran, dass sich sein fester Arbeitsplatz in einem Büro befand. Im Jahr 2007 war dieser Arbeitsplatz in C., danach in D. Dort war auch die elektronische Stempeluhr installiert. Der Beschwerdeführer verkennt weiter, dass es nicht an ihm lag, seine Einsätze ausser Haus nach Belieben auszugestalten bzw. zeitlich auszudehnen. (...) Zudem legt der Beschwerdeführer dem Gericht nicht plausibel dar, dass es ihm vom zeitlichen Ablauf gar nicht möglich gewesen wäre, am Morgen zuerst ins Büro in D. zu kommen, danach seine Aufgaben ausser Hause wahrzunehmen, um für die Mittagspause wieder in D. zu sein. Aus den Akten ist ausserdem ersichtlich, dass die Vorgesetzten dem Beschwerdeführer im September 2009 sogar einen Einsatzplan vorgaben. Dabei zeigten sie sich in Bezug auf die Stempeluhr über Mittag durchaus flexibel und erlaubten Ausnahmen am Montag und bei Ferienstellvertretungen. Nach dem Gesagten ist nicht zu sehen, was an der Auflage, die Stempeluhr regelmässig zu bedienen hätte schikanös sein sollen, wie vom Beschwerdeführer behauptet. Im Übrigen wurde dem Beschwerdeführer die nicht konsequente Betätigung der Stempeluhr anlässlich der Verweigerung der TREZ drei Mal in einer Verfügung vorgehalten. Gegen diesen Vorwurf hat sich der Beschwerdeführer nicht auf dem Rechtsweg gewehrt, womit er an sich bereits rechtskräftig feststeht. Der Beschwerdeführer ist nach dem Gesagten mit seinen Vorbringen nicht zu hören.

d) Aus den Akten ist zu sehen, dass dem Beschwerdeführer im Jahr 2008 mehrfach vorgehalten wurde, dass sein Aufenthaltsort nicht transparent sei. Auch beantworte er die auf seinem Handy eingehenden Anrufe, die er verpasst habe, nicht umgehend. Der Beschwerdeführer wurde in der Folge mehrfach angewiesen, seinen Aufenthaltsort im elektronischen Kalender

bekannt zu geben, Anfragen via Mail innert zwei Tagen zu beantworten und sein Kommunikationsverhalten am Mobiltelefon im Sinne einer besseren Erreichbarkeit zu verbessern. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde streitet der Beschwerdeführer die Vorwürfe pauschal ab, bzw. räumt gleichzeitig ein, dass es immer wieder mal habe vorkommen können, dass aus irgendwelchen Gründen eine administrative Anforderung nicht innert der gewünschten Zeit oder ein Rückruf nicht am gleich Tag erfolgt sei. Nachdem das Gericht ihn im Rahmen der Parteibefragung nochmals mit den Vorwürfen der mangelnden Transparenz in Bezug auf Aufenthaltsort und der nachlässigen Kommunikation mit elektronischen Hilfsmitteln (Handy, PC) konfrontierte, bestritt er den ihm vorgeworfenen Sachverhalt in der Befragung pauschal oder er antwortete ausweichend. Im Rahmen der abschliessenden Bemerkungen nimmt der Beschwerdeführer erneut Bezug auf die erwähnten Weisungen. Er bezeichnet diese dort als «schwer zu erfüllend», als «wünschbar» aber «praktisch nicht immer möglich» oder gar als «unsinnig». Damit räumt er aber gleichzeitig ein, dass er die fraglichen Weisungen mehrfach nicht befolgt hat. Für diese Sichtweise spricht ferner der Umstand, dass die inkonsequente Terminführung im elektronischen Kalender, die nachlässige Beantwortung von E-Mails sowie das Ignorieren der auf seinem Handy eingehenden Telefonanrufe ihm auch in der TREZ-Verweigerungsverfügung vom 11. Dezember 2008 vorgeworfen wurde. Da er sich dagegen nicht mit einem Rechtsmittel gewehrt hat, steht dieser Sachverhaltspunkt an sich schon seit 2009 rechtskräftig fest.

e/aa) Der Beschwerdeführer bestreitet die mangelhafte Dossierführung. Die Direktion L. habe keine Vorschriften oder Weisungen zur Dossierführung erlassen. Er sei auch nicht angestellt worden, um Dossiers zu führen. (...) Die ihm vorgehaltenen administrativen Fehler seien ohne wesentliche Bedeutung für seine Auftragserfüllung gewesen. Die Vorhaltungen seien kleinlich gewesen und seien erst erhoben worden, seit eine neue Vorgesetzte die Abteilung übernommen habe. (...)

e/bb) Die Wahrnehmung des Akteneinsichts- und Beweisführungsrechts durch den von einer Verfügung Betroffenen setzt eine Aktenführungspflicht der Verwaltung voraus. Die Behörden haben alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann (BGE 124 V 372 E. 3b). Dieser ursprünglich für das Strafverfahren entwickelte Grundsatz muss als Gehalt von Art. 29 Abs. 2 BV für alle Verfahrensarten gelten (Urteil 5A.20/2003 vom 22. Januar 2004, E. 2.4.1 nicht publ. in BGE 130 II 169, BGer 2A.89/2004 vom 13. Juli 2004, E. 4.1). Auch Personen (...), die von einem Mitarbeiter des kantonalen Amtes A. betreut werden, haben einen Anspruch darauf, dass sie ihre Rechte gegenüber den staatlichen Behörden in einem rechtsstaatlich einwandfreien Verfahren durchsetzen können. Daraus ergibt sich, dass die Behörde in Bezug auf ihre Tätigkeiten mit diesen Personen Akten anlegen muss und dass diese Akten vollständig und korrekt zu sein haben. Das bedeutet, dass die Aktenführungspflicht der Behörde – im vorliegenden Fall also des kantonalen Amtes A. – unabhängig davon besteht, ob eine übergeordnete Behörde dazu bestimmte Weisungen erlassen hat oder nicht. Der entsprechende Einwand des Beschwerdeführers mit Blick auf die Direktion L. geht somit fehl.

e/cc) Aus den Ausführungen des Beschwerdeführers ist zu schliessen, dass er seine Arbeit (...) vor 2008 kaum schriftlich dokumentiert hat. Er sah sich in diesem Sinn nicht als Verwaltungsbeamter und man liess ihn offenbar mehr oder weniger gewähren. Nach dem 1. Dezember 2008 war er lediglich für die Betreuung einer eingeschränkten Anzahl Personen zuständig. Seine neue Vorgesetzte verlangte von ihm, dass er über seine Arbeit mit diesen Personen Dossiers anzulegen begann bzw. diese im neuen Klientensystem «Y» auch verwalten würde. Dagegen setzte sich der Beschwerdeführer unter Berufung auf seine bisherige Arbeitsweise zur Wehr. Zunächst ist somit festzuhalten, dass der Beschwerdeführer mit diesen Vorbringen einräumt, dass er sich hier der Weisung seiner Vorgesetzten widersetzt hat. Aufgrund der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung hatten seine Vorgesetzten indessen das Recht, ja sie hatten sogar die Pflicht, vom Beschwerdeführer zu verlangen, dass er die von ihm betreuten Personen aktenmässig erfasste und die Dossiers aktuell hielt. Dies erst recht deshalb, da der Beschwerdeführer, einer der wenigen Staatsangestellten war, der aufgrund seiner Arbeit regelmässig und systematisch Kontakt zu diesen Personen hatte. Der Beschwerdeführer bringt sinngemäss mehrfach vor, dass er seine Aufgabe darin sah, für diese Menschen da zu sein und ihnen zu helfen. Das Gericht bringt dieser Haltung durchaus Verständnis entgegen. Der Beschwerdeführer scheint aber zu übersehen, dass er durch seine Weigerung, seine Betreuungstätigkeit systematisch zu dokumentieren, die potentiellen Verfahrensrechte der ihm zugeteilten Personen gleichzeitig erheblich beschnitten hat. Hätten diese Personen, für die er zuständig war, in einem Streitfall mit den Behörden ihr Akteneinsichtsrecht wahrnehmen wollen, hätten sie vermutlich wenig Brauchbares vorgefunden, da der Beschwerdeführer, wie er selber sagt, sich nicht als Sachbearbeiter verstand, der die von ihm betreuten Personen administrativ zu verwalten hätte. Der Beschwerdeführer sagt, er habe sehr wohl Aktennotizen erstellt, dabei aber eine Auswahl nach Relevanz getroffen. Es sei kein Fall erwähnt worden, bei welchem sich das Fehlen einer Aktennotiz nachteilig ausgewirkt hätte. In den Akten befindet sich ein Ausdruck des Klientenprogramms «Y» mit einer Auswahl erfasster Aktennotizen des Beschwerdeführers. Diese Zusammenstellung ist mit Blick auf die rund 30 der vom Beschwerdeführer nach 2008 zu betreuenden Personen unter Umständen nicht vollständig. Gemäss Deckblatt zur Zusammenstellung wurden indessen die Aktennotizen zu acht Personen, die der Beschwerdeführer in der Periode ab 1. Januar 2009 bis 31. Juli 2011 betreute, vollständig ausgedruckt. In diesem Zeitraum von 31 Monaten war er für sechs dieser acht Personen kontinuierlich zuständig. Dabei hat er pro Klient durchschnittlich 2,2 Aktennotizen verfasst. (...) [Analyse der einzelnen Notizen] Insgesamt ist zu sagen, dass sich aufgrund der spärlich verfassten Aktennotizen kaum nachvollziehen lässt, inwieweit der Beschwerdeführer diese acht Klienten effektiv betreut hat bzw. wie er ihnen geholfen haben soll. Vom Inhalt her handelte es sich nämlich kaum um eine nach systematischen Gesichtspunkten verfasste Dokumentation seiner Arbeit mit den ihm zugeteilten Personen. Eine Überprüfung seiner Arbeit durch einen Vorgesetzten dürfte anhand dieser Eintragungen jedenfalls kaum möglich gewesen sein. Wie sich der Beschwerdeführer bei dieser Ausgangslage auf den Standpunkt stellen kann, er habe sich beim Abfassen der Aktennotizen auf Relevantes konzentriert, ist für das Gericht jedenfalls nicht nachzuvollziehen. Im Übrigen wurde dem Beschwerdeführer die mangelhafte dossierrässige Administrierung der von ihm betreuten Klienten anlässlich der

Verweigerung der TREZ im Dezember 2008 in einer Verfügung vorgehalten. Drei Jahre hintereinander wurde zudem per Verfügung festgestellt, dass der Beschwerdeführer trotz mehrfacher Aufforderung keine Aktennotizen über die mit den Klienten geführten Gespräche verfasst habe. Gegen diese Kritik hat sich der Beschwerdeführer nicht auf dem Rechtsweg gewehrt, womit sie bereits rechtskräftig feststeht. Der Beschwerdeführer, der sich gegen den Vorwurf wehrt, er habe seine Dossiers nicht korrekt geführt, ist nach dem Gesagten nicht zu hören.

f) (...)

g) Der Beschwerdeführer kritisiert in allgemeiner Hinsicht, der Regierungsrat schliesse aus einzelnen Vorfällen zu Unrecht auf ein permanentes Fehlverhalten. Der Regierungsrat habe die Häufigkeit seines mutmasslichen Fehlverhaltens nachzuweisen. Aufgrund der in den Akten dokumentierten Vorfälle ist es entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers für das Gericht geradezu offenkundig, dass der Beschwerdeführer im Zeitraum zwischen 2008 und Juli 2011 mehrmals Weisungen seiner Vorgesetzten nicht konsequent befolgt hat. Dabei ergibt sich ein Bild, wonach sich sein Verhalten nach einer Ermahnung und Weisung häufig besserte, doch waren diese Besserungen meist nur von kurzer Dauer, wovon die aktenkundigen sich wiederholenden Weisungen ein deutliches Zeugnis ablegen. Zudem hätte der Beschwerdeführer sich im Gefolge der ihm eröffneten TREZ-Verweigerungsverfügungen gegen die verschiedenen gegen ihn gerichteten Vorwürfe auf dem Rechtsweg wehren müssen. Da er dies nicht tat, hat das Gericht davon auszugehen, dass die diesen Verfügungen zugrunde gelegten Sachverhalte den Tatsachen entsprechen. Nach dem Gesagten hat der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid kein Recht verletzt, als er feststellte, der Beschwerdeführer habe wiederholt Weisungen nicht befolgt.

4. Der Regierungsrat stellt sich im angefochtenen Entscheid auf den Standpunkt, die Leistung des Beschwerdeführers sei mangelhaft gewesen. Ein Teil der Schlecht- oder Nichterfüllung sei möglicherweise teilweise durch die gewachsenen Anforderungen an die Stelle bedingt gewesen. Es sei aufgrund der Akten aber erwiesen, dass auch das Verschulden für die konstant mangelhafte Leistung vornehmlich dem Beschwerdeführer zuzuschreiben sei. Durch die geforderte zumutbare und ihm mögliche Verhaltensänderung hätte der Beschwerdeführer seine Kündigung vermeiden können.

a) Der Beschwerdeführer führt aus, seine Probleme hätten erst mit dem Wechsel der Abteilungsleiterin begonnen. Das Ziel von Z. sei es gewesen, ihn zu entlassen. Sie habe seine Tätigkeit mit bürokratischen Auflagen erschwert. (...) Es sei ein eigentlicher Paradigmenwechsel in seiner Tätigkeit vorgenommen worden. Er sehe nicht, wo sein Verschulden sein solle. Er habe kein anderer Mensch sein können, als er gewesen sei. Zwischen 1990 und 2007 sei seine Leistung einwandfrei gewesen.

a/aa) Zu den Leistungen des Beschwerdeführers vor Stellenantritt der Abteilungsleiterin Z. ist den Akten folgendes zu entnehmen: (...)

a/bb) Der Beschwerdeführer wirft ein, dass das dem Gericht eingereichte Personaldossier im Hinblick auf das vorliegende Verfahren zusammengestellt worden sei. Es seien mit Bedacht negativ erscheinende Unterlagen zusammengetragen worden. Es dürfte zutreffen, dass das Personaldossier des Beschwerdeführers nicht ganz vollständig ist und dass möglicherweise Leistungsbeurteilungen aus Jahren, in denen der Beschwerdeführer überwiegend positiv bewertet wurde, sich nicht in den Akten befinden. Doch selbst wenn dies so wäre, ist würdigend festzustellen, dass die Behauptung des Beschwerdeführers, seine Leistung zwischen 1990 und 2007 sei einwandfrei gewesen, in den Akten keine Stütze findet. Feststellen lässt sich weiter, dass es in dieser Zeit zwei Phasen gab, in denen sein Verhalten am Arbeitsplatz derart negativ auffiel, dass der zuständige Regierungsrat ihn verwarnen musste. Auffällig ist des Weiteren, dass dem Beschwerdeführer schon damals ähnliche Verhaltensweisen und Defizite angekreidet wurden wie in der Zeit nach 2007, nämlich (...). Im Jahr 2000 wird der Beschwerdeführer erstmals aufgefordert, einen Deutschkurs zu besuchen bzw. einen solchen Besuch zu belegen. Diese Aufforderung wird in den Jahren darauf mehrmals wiederholt – offenkundig ohne Erfolg. Auffallend ist ferner, dass auch schon die Vorgesetzten vor 2008 viel Zeit aufgewendet hatten, um dem Beschwerdeführer wiederholt zu erklären, warum sie gewisse Dinge von ihm erwarteten.

a/cc) Der Beschwerdeführer bemerkt im Rahmen der abschliessenden Stellungnahme zu den Zielvereinbarungen, die ab dem Jahr 2000 vorgenommen worden seien, seine eigentliche Aufgabenerfüllung sei damals nie Gegenstand negativer Beurteilungen gewesen, sondern einzig seine administrative Eignung, sozusagen seine Einpassung in den bürokratischen Ablauf der Organisation. Mit dieser Aussage widerlegt er das Fundament einer seiner wichtigsten Thesen in der Beschwerdeschrift, nämlich dass es erst Z. gewesen sei, die ihm bürokratische Auflagen gemacht habe und ihm eine Verhaltensänderung abverlangt habe, die ihm nicht möglich gewesen sei. Auch die Akten bestätigen, dass der vom Beschwerdeführer behauptete Paradigmenwechsel mit dem Stellenantritt von Z. so nicht stattgefunden hat. Tatsächlich wurde schon einige Jahre davor vom Beschwerdeführer verlangt, dass er nicht nur als Betreuer tatsächlich handelt, sondern dass er seine Arbeit zusätzlich dokumentiert, mit seinen Kollegen und Vorgesetzten kommuniziert, auch in schriftlicher Form, und er für seinen Arbeitgeber telefonisch erreichbar ist. Der Beschwerdeführer nennt dies eine Einpassung in den bürokratischen Ablauf der Organisation und scheint diese Einpassung für sich abzulehnen. Er übersieht dabei, dass es sich dabei um Regeln handelt, deren Befolgung dazu gehören, wenn man mit anderen Menschen in einer Organisation zusammenarbeitet. Er scheint ferner zu verkennen, dass er beim Staat angestellt war und dass der Staat für sein Tun gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist. Eine administrative, d.h. aktenmässige Erfassung der Tätigkeit ist damit zwangsläufig verbunden. (...) Was sich allerdings im Zusammenhang mit der Person von Z. sagen lässt, ist, dass sie offenbar gewillt war, gegenüber dem Beschwerdeführer hartnäckiger und konsequenter auf die Einhaltung der grundlegenden Regeln der Zusammenarbeit in einer staatlichen Arbeitsorganisation zu bestehen als frühere Vorgesetzte des Beschwerdeführers. Auch beharrte sie nach Einführung der Klientenverwaltungssoftware «Y» im Jahr 2008 offensichtlich nachdrücklicher als ihre Vorgänger darauf, dass der Beschw-

erdeführer die von ihm verlangten administrativen Arbeiten am PC ausführte. Dass Z. dies durfte bzw. dass sie als Vorgesetzte in einer staatlichen Behörde dazu sogar verpflichtet war, dürfte aus den bisherigen Ausführungen klar geworden sein. Der vom Beschwerdeführer gegen Z. erhobene Vorwurf erweist sich als haltlos.

b) Zu klären ist (...) die Frage, ob der Beschwerdeführer die Kündigung durch die von ihm geforderte Verhaltensänderung hätte vermeiden können. Dabei hätte ihm diese Verhaltensänderung auch zumutbar und aufgrund der persönlichen Verhältnisse objektiv möglich sein müssen.

(...)

c) Es ist für das Gericht nach dem Gesagten nicht zu sehen, dass der Beschwerdeführer an seinem Arbeitsplatz Opfer gewisser technischer Entwicklungen oder neuer an ihn herangetragener Aufgaben wurde, welche er aufgrund seiner persönlichen Verhältnisse objektiv nicht hätte erbringen können. Er hätte es über all die Jahre, auch schon vor Stellenantritt der Abteilungsleiterin Z., selber in der Hand gehabt, die allgemein üblichen Verhaltensregeln an einem Arbeitsplatz in der staatlichen Verwaltung zu befolgen. Auch hätte er ohne Weiteres die vielfach an ihn herangetragene Aufforderung zum Besuch von Deutsch- und PC-Anwendungskursen nachkommen können. Überhaupt hätte der Beschwerdeführer unter Aufbringung der ihm zumutbaren Willensanstrengung die von ihm verlangten administrativen Leistungen zumindest in einer genügenden und konstant verlässlichen Art erbringen können, worauf namentlich die neue Abteilungsleiterin Z. ab dem Jahr 2008 nachdrücklich Wert legte. Der Regierungsrat hat somit kein Recht verletzt, als er im angefochtenen Entscheid festhielt, dass die Gründe für die Kündigung vornehmlich beim Beschwerdeführer zu suchen seien, sein Verhalten als subjektiv vorwerfbar zu werten sei und der Beschwerdeführer damit keinen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung im Sinne von § 24 PG habe. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

5. (...)

6. Der Beschwerdeführer rügt die Verweigerung der Abgangsentschädigung in Anbetracht der langen Anstellungsdauer als unverhältnismässig. Der Beschwerdeführer erkennt, dass die Abgangsentschädigung verweigert wird, wenn ein Mitarbeiter durch schuldhaftes Verhalten zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses begründeten Anlass gibt (vgl. § 24 Abs. 1 PG). Wie gezeigt war dies vorliegend der Fall. Damit spielt es keine Rolle, wie lange das Arbeitsverhältnis des betreffenden Mitarbeiters vor der Kündigung gedauert hat. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid somit das zuletzt an den Tag gelegte schuldhafte Verhalten des Beschwerdeführers zu Recht nicht gegen die über 21-jährige Anstellungsdauer des Beschwerdeführers abgewogen. Im Übrigen wurde auch gezeigt, dass das dem Beschwerdeführer ab 2008 vorgeworfene Verhalten ihm bereits bei früherer Gelegenheit zur Last gelegt wurde.

7. (...)

8. Damit dringt der Beschwerdeführer mit keinem seiner Anliegen vor Verwaltungsgericht durch und die Beschwerde ist abzuweisen. (...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Februar 2015, V 2013 101

B

Stichwortverzeichnis

Abgangsentschädigung: Verschuldete Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch Mitarbeiter als Voraussetzung zur Verweigerung einer Abgangsentschädigung, 11

Kündigung, missbräuchliche: Eine Kündigung ist missbräuchlich, wenn vor der Kündigung nicht die Anordnung weniger weitreichender Massnahmen geprüft wird., 5

Personalrecht: Prüfung der Rechtmässigkeit einer verweigten Abgangsentschädigung, 11