

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2005/33 vom 16. August 2005

Sg Verwaltungsgericht, 2005-08-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2005_33

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2005/33 du 16 août 2005

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2005/33 del 16 agosto 2005

Regeste

Öffentliches Dienstrecht, Art. 24 lit. a PR (sRS 191.1). Abgrenzung der administrativen von der disziplinarischen Entlassung. Die als administrative Massnahme verfügte Entlassung einer Lehrerin ist rechtmässig, wenn von beiden Seiten geltend gemacht wird, das gegenseitige Vertrauensverhältnis für eine weitere Zusammenarbeit sei zerstört (Verwaltungsgericht, B 2005/33).

Volltext

B 2005/33 VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ST.GALLEN 16. August 2005
Öffentliches Dienstrecht, Art. 24 lit. a PR (sRS 191.1). Abgrenzung der administrativen von der disziplinarischen Entlassung. Die als administrative Massnahme verfügte Entlassung einer Lehrerin ist rechtmässig, wenn von beiden Seiten geltend gemacht wird, das gegenseitige Vertrauensverhältnis für eine weitere Zusammenarbeit sei zerstört (Verwaltungsgericht, B 2005/33). Urteil vom 16. August 2005 Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichter lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

_____ In Sachen Politische Gemeinde X., Beschwerdeführerin, gegen Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, und S.G.-S., Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. R.B., betreffend Kündigung hat das Verwaltungsgericht festgestellt: A./ S.G.-S. versah bis zum Ende des Schuljahres 2002/2003 einen Lehrauftrag an einer Musikschule. Die Politische Gemeinde X. ist Stiftungsmitglied der Musikschule und Trägerin des Fachbereichs Klassik. Art. 9 lit. a des Organisations- und Geschäftsreglements der Musikschule bestimmt, dass die Dozentinnen und Dozenten von den einzelnen Stiftungsträgern entsprechend ihren personalrechtlichen Bestimmungen gewählt und angestellt werden. B./ Anlässlich mehrfacher Qualitätskontrollen im Schuljahr 2002/2003 beurteilte der Direktor der Musikschule den Unterricht von S.G.-S. für die berufsausbildende Stufe als ungenügend. Diese Feststellungen teilte der Direktor S.G.-S. am 27. März 2002 in einem Gespräch mit. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2002 wies er sie nochmals auf die erwähnte Problematik hin und bot ihr eine zusätzliche Aussprache an. Am 8. Januar 2003 wandte sich S.G.-S. an die damalige Vizepräsidentin des Stiftungsrates der Musikschule und für das Schulwesen zuständige Stadträtin. Im Verlauf dieses Gesprächs warf sie dem Direktor mangelhafte Führung und Mobbing vor. Aufgrund dieser Anschuldigungen führte die Vizepräsidentin des Stiftungsrates am 3. Februar 2003 ein Gespräch mit dem Direktor. Die Einholung weiterer Unterlagen zur Klärung einzelner Vorkommnisse war geplant. C./ Im Frühjahr 2003 fand in S. eine grundlegende Diskussion über die Weiterführung des Fachbereichs Klassik der Musikschule statt. Mit offenem Brief vom 12. März 2003 wandte sich S.G.-S.

zusammen mit einem weiteren Dozenten an die Öffentlichkeit sowie die Parlamentsmitglieder von S. und erhob darin verschiedene Vorwürfe gegenüber der Musikschule und dem Direktor, welcher hauptsächlich für die verschiedenen Missstände verantwortlich sei. D./ Mit Schreiben des Vorstandes der Schulverwaltung vom 4. April 2003 wurde S.G.-S. unter Hinweis auf die fehlende Vertrauensbasis für eine weitere Zusammenarbeit mit dem Direktor der Musikschule die Kündigung ihres Lehrauftrages per 31. Juli 2003 angekündigt. Grund dafür sei der offene Brief vom 12. März 2003, worin S.G.-S. gegenüber dem Direktor schwerste Vorwürfe betreffend die Betriebs- und Personalführung erhoben habe. Mit dem offenen Brief sei nicht nur der Ruf des Direktors in Misskredit gezogen worden, sondern es seien in aller Öffentlichkeit auch der Stiftungsrat sowie die für den Fachbereich Klassik der Musikschule verantwortliche Stadträtin denunziert worden. Dieses Verhalten habe die Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammen- und Weiterarbeit zerstört. Mit Schreiben vom 25. April 2003 liess sich S.G.-S., vertreten durch K.L.V. zur in Aussicht gestellten Kündigung vernehmen. Sie führte darin u.a. aus, dass auch ihrerseits kein Interesse mehr an einer weiteren Zusammenarbeit bestehe, und beantragte, dass Bestrebungen zur einvernehmlichen Auflösung des Lehrauftrags geführt werden. E./ Mit Schreiben vom 28. April 2003 kündigte der Schulvorstand den Lehrauftrag mit S.G.-S. im Fachbereich Klassik an der Musikschule ohne Begründung. Nachdem die Bestrebungen um eine einvernehmliche Auflösung des Lehrauftrags gescheitert waren, reichte der Schulvorstand mit Schreiben vom 10. Dezember 2003 die Begründung der Kündigung nach. Im wesentlichen sei das Fehlen jeglicher Vertrauensbasis für eine weitere Zusammenarbeit sowohl mit dem Direktor als auch mit der für den Fachbereich Klassik verantwortlichen Stadträtin Grund für die Kündigung, zumal auch deshalb, weil S.G.-S. sich in einem Zeitpunkt an die Öffentlichkeit gewandt habe, als ein durch sie veranlasstes Beschwerdeverfahren gegen den Direktor der Musikschule noch hängig gewesen sei. F./ In der Folge zog S.G.-S., wiederum vertreten durch K.L.V., die Kündigung des Lehrauftrags an den Stadtrat weiter. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 29. Juni 2004 ab, soweit er darauf eintrat. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass nach der in der Öffentlichkeit erfolgten Kritik am Direktor die für eine weitere Tätigkeit der Rekurrentin bei der Musikschule unerlässliche Vertrauensgrundlage nicht mehr bestehe. Hiergegen erhob S.G.-S. am 15. Juli 2004, wiederum vertreten durch K.L.V., Rekurs beim Departement des Innern. Auf ihre Begehren um Feststellung der Missbräuchlichkeit der Kündigung, um Feststellung des Anspruches auf ein unbefristetes Unterrichtspensum von 9.5 Lektionen pro Woche, um Auszahlung des Lohnes bis zu einer ordentlichen Kündigung sowie Zahlung von Schadenersatz trat das Departement des Innern im Entscheid vom 7. Februar 2005 nicht ein. Das Begehren um Überweisung des Rekursverfahrens an das Erziehungsdepartement wurde abgewiesen. Hingegen wurde das Begehren um Aufhebung des Stadtratbeschlusses vom 29. Juni 2004 gutgeheissen. Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, die Politische Gemeinde X. habe die Kündigung mit einer schuldhaften Dienstpflichtverletzung von S.G.-S. begründet. Deshalb hätte der Schulvorstand die Kündigung nicht als Administrativmassnahme aussprechen dürfen, sondern hätte stattdessen ein Disziplinarverfahren einleiten müssen. G./ Gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 7. Februar 2005 erhob die Politische Gemeinde X. mit Eingabe vom 22. Februar 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 22. März 2005 beantragt er, der Entscheid des Departements des Innern sei aufzuheben und jener des Stadtrates vom 29. Juni 2004 zu bestätigen, unter Kostenfolge. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Kündigung nicht

wegen einer schuldhaften Dienstpflichtverletzung ausgesprochen worden sei, sondern vielmehr deshalb, weil auf Grund der entstandenen Situation eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen S.G.-S. und dem Direktor der Musikschule nicht mehr möglich sei. Dabei sei entscheidend gewesen, dass S.G.-S. in ihrer Stellungnahme zur angekündigten Kündigung vom 25. April 2003 vorgebracht habe, dass ihr Vertrauensverhältnis ebenfalls so stark erschüttert sei, dass ihr eine weitere Zusammenarbeit mit der Musikschule nicht mehr möglich erscheine. In seiner Vernehmlassung vom 12. April 2005 beantragt das Departement des Innern die Abweisung der Beschwerde des Stadtrates. In ihrer Vernehmlassung vom 1. Mai 2005 beantragt S.G.-S., vertreten durch Rechtsanwalt R.B., die Beschwerde des Stadtrates sei abzuweisen und die Politische Gemeinde X. anzuweisen, die seit dem 1. August 2003 ausstehenden Lohnzahlungen vorzunehmen. Darüber wird in Erwägung gezogen: 1./ a) 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 Beschwerdeeingabe vom 22. Februar 2005 und deren Ergänzung vom 22. März 2005 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlichen-rechtlichen Körperschaft zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat. Umfang und Inhalt der vom Gemeinwesen zu wahren öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen). Nach Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. c und Art. 143 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) kann das Dienstrecht der Beamten und Angestellten einer Gemeinde durch ein Gemeindereglement geordnet werden. Die Politische Gemeinde X. hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht durch den Erlass des Personalreglements vom 25. Oktober 1994 (sRS 191.1, abgekürzt PR). Die Politische Gemeinde X. ist deshalb im Bereich des Dienstrechts ihrer Mitarbeiter grundsätzlich autonom, soweit das kantonale Recht diese Autonomie nicht einschränkt. Vorliegend erfolgte die Kündigung des Lehrauftrags der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 24 lit. a PR, mithin in einem Bereich, in welchem die Beschwerdeführerin grundsätzlich selbständige Verfügungskompetenz zur Vertretung öffentlicher Interessen besitzt. Durch Ziff. 1 des Entscheids des Departements des Innern vom 7. Februar 2005, wonach der Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 2004 aufgehoben wird, ist die Beschwerdeführerin unmittelbar betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung dieses Entscheids, weshalb sie in diesem Punkt zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 45 Abs. 1 und 2 VRP). Obwohl die Beschwerdeführerin in ihrem Rechtsbegehren die vollumfängliche Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids beantragt, geht aus den weiteren Ausführungen in der Beschwerdebegründung (Ziff. III. 3.) hervor, dass sich die Beschwerde ausschliesslich gegen Ziff. 1 des vorinstanzlichen Dispositivs richtet. Auf die Beschwerde ist einzutreten. b) Gemäss Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 VRP ist der Vorinstanz und den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dabei ist es den Betroffenen grundsätzlich verwehrt, einen Antrag zu stellen, der zu ihren Gunsten über das hinaus geht, was durch die Rekursinstanz entschieden wurde. Das

Verwaltungsrechtspflegegesetz lässt die Möglichkeit einer Anschlussbeschwerde grundsätzlich nicht zu (Art. 63 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 945). Die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin erfolgte durch ihren Rechtsvertreter mit Eingaben vom 1. und 18. Mai 2005. Sie beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen sowie die Beschwerdeführerin anzuweisen, die seit dem 1. August 2003 ausstehenden Lohnzahlungen vorzunehmen. Auf letzteres kann das Verwaltungsgericht nicht eintreten. Will sich ein Beteiligter mit der Rechtsstellung, die er aufgrund eines Rekursentscheids erlangt hat, nicht abfinden, so muss er selbständig Beschwerde führen. Tut er dies nicht, so muss er sich darauf beschränken, Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheides zu verlangen (VerwGE vom 15. März 1979 i.S. Pol. Gde. G). 2./ a) Strittig ist die Frage, ob die zur Auflösung des Lehrauftrags der Beschwerdegegnerin an der Musikschule verfügte ordentliche Kündigung als Administrativmassnahme zulässig war. aa) Im Bereich des städtischen Dienstrechts ist zu beachten, dass nebst dem Personalreglement auch das kantonale Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder, Beamten und Angestellten (Disziplinalgesetz; sGS 161.3, abgekürzt DG) zur Anwendung gelangen kann. Nach Art. 1 Abs. 1 DG gilt das Disziplinarrecht auch für die Beamten und Angestellten der Gemeinden, sofern sie in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen. Dieser Vorbehalt des kantonalen Disziplinalgesetzes ist ausdrücklich in Art. 1 Abs. 2 lit. c PR verankert. Im weiteren ist zu beachten, dass die Politische Gemeinde X. bei der Regelung der Dienstverhältnisse weitgehend autonom ist und eine Ermessenskontrolle durch das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren nicht möglich ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). bb) Die administrative Entlassung unterscheidet sich von der disziplinarischen Entlassung dadurch, dass sie nicht auf eine schuldhaftige 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 schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen, Diss. Freiburg 1975, S. 190 ff.; W. Hinterberger, Disziplinarfehler und Disziplinar-massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, Diss. St. Gallen 1986, S. 340 ff.; GVP 1995 Nr. 2). cc) Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist die Verwaltung nicht verpflichtet, bei jeder Dienstpflichtverletzung eine Disziplinar-massnahme 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.; Schrott/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, N 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). 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: ZBl 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.; ZBl 104/2003, S. 202; VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.). b) aa) In der Begründung der Kündigung, welche mit Schreiben vom 10. Dezember 2003 nachgereicht wurde, hielt der Schulvorstand fest, dass die fehlende Vertrauensbasis für eine weitere Zusammenarbeit zwischen der Beschwerdegegnerin einerseits und dem Direktor der Musikschule und dem Schulvorstand andererseits ausschlaggebend für die ausgesprochene Kündigung gewesen sei. Ursache des zerstörten Vertrauens sei dabei das von der Beschwerdegegnerin an die Öffentlichkeit gerichtete Schreiben, worin diese gegenüber dem Direktor schwerste Vorwürfe hinsichtlich Betriebs- und Personalführung erhoben sowie auch indirekt den Schulvorstand und den Stiftungsrat der mangelnden Aufsicht und Führung bezichtigt habe. Zudem habe die Beschwerdegegnerin mit der Wahl des Zeitpunkts der Veröffentlichung der Vorwürfe auch in Kauf genommen, dass der vom städtischen Parlament zu bewilligende Kredit für den Weiterbetrieb der Musikschule nicht gesprochen werde. bb) Die Vorinstanz leitet aus der Begründung der Kündigung ab, dass das der Beschwerdegegnerin in der Kündigung zur Last gelegte Verhalten schuldhaft begründet gewesen sei, weshalb der disziplinarische Weg hätte beschritten werden müssen. cc) Wie vorstehend ausgeführt wurde, begründete die Schulverwaltung die Kündigung mit dem zerstörten Vertrauensverhältnis. Die Einschätzung, wonach eine weitere Zusammenarbeit nicht mehr möglich sei, wurde von der

Beschwerdegegnerin geteilt, welche in der Stellungnahme zur angedrohten Kündigung ausführte, dass auch ihrerseits das Vertrauensverhältnis "so stark erschüttert sei, dass ihr eine weitere Zusammenarbeit mit der Musikschule nicht mehr möglich erscheine" (Schreiben K.L.V. an Stiftung Musikschule vom 25. April 2003, S. 3). Diese Aussage der Beschwerdegegnerin ist entgegen den Auffassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin keineswegs aus dem Zusammenhang gerissen. Dies zeigt sich namentlich darin, dass die Beschwerdegegnerin gemäss Schreiben vom 25. April 2003 "eine einvernehmliche gegenseitige Vertragsauflösung" angestrebt hat. Unwesentlich ist sodann, ob der K.L.V. als Vertreter der Beschwerdegegnerin irrtümlich davon ausgegangen ist, dass es sich beim Schreiben vom 4. April 2003 bereits um die Kündigung handelt. dd) Schliessen beide Parteien, wie im vorliegenden Fall, eine weitere Zusammenarbeit aus, ist das Funktionieren der Verwaltung nicht mehr gewährleistet. In einem solchen Fall stellt der Konflikt im Arbeitsumfeld, der zur Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses zwischen Arbeitgeber und –nehmer geführt hat, unabhängig vom Verschulden des zu entlassenden Mitarbeiters einen zulässigen Kündigungsgrund dar (vgl. VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.; VPB 65/2001 Nr. 14 E. 7; T. Jaag, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich – ausgewählte Fragen, ZBl 95/1994 S. 464). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 12. April 2005 und der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort vom 18. Mai 2005 ist mithin in einem Fall, wo für beide Parteien eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr in Frage kommt, nicht ausschlaggebend, ob die Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses auf ein disziplinarisch relevantes Fehlverhalten des Arbeitnehmers zurückzuführen ist, sondern es ist ein wichtiger Grund gegeben, der eine administrative Kündigung rechtfertigt. Ob sich die Beschwerdegegnerin vorliegend auch Disziplinarfehler zu Schulden kommen liess, kann damit offenbleiben. Nicht weiter zu prüfen ist sodann, ob vorliegend die nachträgliche Durchführung eines Disziplinarverfahrens mit Blick auf Art. 22 DG überhaupt möglich wäre, nachdem die Beschwerdegegnerin bereits seit Ende des Schuljahres 2002/2003 keinen Lehrauftrag mehr ausübt. ee) 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). Sodann ist in diesem Zusammenhang auch die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, welche sich neben Art. 328 des Obligationenrechts (SR 220) auch aus den allgemeinen Grundsätzen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts ergibt, zu berücksichtigen. Danach müssen bei Störungen des Arbeitsklimas alle zumutbaren Vorkehrungen zur Verbesserung des Arbeitsklimas getroffen werden und eine Kündigung ist erst statthaft, wenn sich diese Massnahmen als untauglich erwiesen haben (ZBl 104/2003, S. 209 mit weiteren Hinweisen). Schliesslich 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. ff) Nachdem auch für die Beschwerdegegnerin, wie vorstehend ausgeführt wurde, eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr in Frage kam, erweist sich die Kündigung des Lehrauftrags als das einzige taugliche Mittel. In dieser Hinsicht ist die Verhältnismässigkeit somit ohne weiteres gegeben. Hinsichtlich der Fürsorgepflicht fällt in Betracht, dass verschiedentlich versucht wurde, durch vermittelnde Gespräche und eine Mediation eine Entspannung der Situation zu erreichen. Eine Verletzung der Fürsorgepflicht ist unter diesen Umständen nicht ersichtlich und wird auch

von der Beschwerdegegnerin nicht geltend gemacht. Schliesslich ergibt auch eine umfassende Interessenabwägung, dass die Kündigung durch das überwiegende öffentliche Interesse am Funktionieren der Verwaltung gerechtfertigt ist, nachdem die Beschwerdegegnerin selbst auch eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses angestrebt hat. c) Zusammenfassend steht somit fest, dass die Kündigung vom 28. April 2003 entgegen der Auffassung der Vorinstanz auf administrativen Gründen beruht. Die Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses genügt als Grund für die Entlassung, und die Massnahme erweist sich als verhältnismässig. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen und Ziff. 1 des Dispositivs des vorinstanzlichen Entscheids aufzuheben. 3./ Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 OR keine amtlichen Kosten erhoben. Entsprechend der unbestritten gebliebenen Darstellung der Vorinstanz ist vorliegend die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- gemäss Art. 343 Abs. 2 OR nicht überschritten. Diese Feststellung ist nicht zu beanstanden, zumal die Beschwerdegegnerin gegenwärtig keinen Lehrauftrag mehr ausübt und die künftige Weiterführung des Studienbereichs Klassik an der Musikschule offenbar fraglich ist. Dementsprechend sind der Beschwerdegegnerin als unterlegenen Verfahrensbeteiligten (Art. 95 Abs. 1 VRP) keine amtlichen Kosten aufzuerlegen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP). Die Beschwerdeführerin hat als Gemeinwesen keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2003, S. 176 ff.). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 1 des vorinstanzlichen Entscheids vom 7. Februar 2005 aufgehoben. 2./ Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. 3./ Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen. V. R. W. Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: Zustellung dieses Entscheides an: die Beschwerdeführerin die Vorinstanz Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. R.B.) am: B 2005/33 VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ST.GALLEN 16. August 2005 Öffentliches Dienstrecht, Art. 24 lit. a PR (sRS 191.1). Abgrenzung der administrativen von der disziplinarischen Entlassung. Die als administrative Massnahme verfügte Entlassung einer Lehrerin ist rechtmässig, wenn von beiden Seiten geltend gemacht wird, das gegenseitige Vertrauensverhältnis für eine weitere Zusammenarbeit sei zerstört (Verwaltungsgericht, B 2005/33). Urteil vom 16. August 2005 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 Politische Gemeinde X., Beschwerdeführerin, gegen Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, und S.G.-S., Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. R.B., betreffend Kündigung hat das Verwaltungsgericht festgestellt: A./ S.G.-S. versah bis zum Ende des Schuljahres 2002/2003 einen Lehrauftrag an einer Musikschule. Die Politische Gemeinde X. ist Stiftungsmitglied der Musikschule und Trägerin des Fachbereichs Klassik. Art. 9 lit. a des Organisations- und Geschäftsreglements der Musikschule bestimmt, dass die Dozentinnen und Dozenten von den einzelnen Stiftungsträgern entsprechend ihren personalrechtlichen Bestimmungen gewählt und angestellt werden. B./ Anlässlich mehrfacher Qualitätskontrollen im Schuljahr 2002/2003 beurteilte der Direktor der Musikschule den Unterricht von S.G.-S. für die berufsausbildende Stufe als ungenügend. Diese Feststellungen teilte der Direktor S.G.-S. am 27. März 2002 in einem Gespräch mit. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2002 wies er sie nochmals auf die erwähnte Problematik

hin und bot ihr eine zusätzliche Aussprache an. Am 8. Januar 2003 wandte sich S.G.-S. an die damalige Vizepräsidentin des Stiftungsrates der Musikschule und für das Schulwesen zuständige Stadträtin. Im Verlauf dieses Gesprächs warf sie dem Direktor mangelhafte Führung und Mobbing vor. Aufgrund dieser Anschuldigungen führte die Vizepräsidentin des Stiftungsrates am 3. Februar 2003 ein Gespräch mit dem Direktor. Die Einholung weiterer Unterlagen zur Klärung einzelner Vorkommnisse war geplant. C./ Im Frühjahr 2003 fand in S. eine grundlegende Diskussion über die Weiterführung des Fachbereichs Klassik der Musikschule statt. Mit offenem Brief vom 12. März 2003 wandte sich S.G.-S. zusammen mit einem weiteren Dozenten an die Öffentlichkeit sowie die Parlamentsmitglieder von S. und erhob darin verschiedene Vorwürfe gegenüber der Musikschule und dem Direktor, welcher hauptsächlich für die verschiedenen Missstände verantwortlich sei. D./ Mit Schreiben des Vorstandes der Schulverwaltung vom 4. April 2003 wurde S.G.-S. unter Hinweis auf die fehlende Vertrauensbasis für eine weitere Zusammenarbeit mit dem Direktor der Musikschule die Kündigung ihres Lehrauftrages per 31. Juli 2003 angekündigt. Grund dafür sei der offene Brief vom 12. März 2003, worin S.G.-S. gegenüber dem Direktor schwerste Vorwürfe betreffend die Betriebs- und Personalführung erhoben habe. Mit dem offenen Brief sei nicht nur der Ruf des Direktors in Misskredit gezogen worden, sondern es seien in aller Öffentlichkeit auch der Stiftungsrat sowie die für den Fachbereich Klassik der Musikschule verantwortliche Stadträtin denunziert worden. Dieses Verhalten habe die Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammen- und Weiterarbeit zerstört. Mit Schreiben vom 25. April 2003 liess sich S.G.-S., vertreten durch K.L.V. zur in Aussicht gestellten Kündigung vernehmen. Sie führte darin u.a. aus, dass auch ihrerseits kein Interesse mehr an einer weiteren Zusammenarbeit bestehe, und beantragte, dass Bestrebungen zur einvernehmlichen Auflösung des Lehrauftrags geführt werden. E./ Mit Schreiben vom 28. April 2003 kündigte der Schulvorstand den Lehrauftrag mit S.G.-S. im Fachbereich Klassik an der Musikschule ohne Begründung. Nachdem die Bestrebungen um eine einvernehmliche Auflösung des Lehrauftrags gescheitert waren, reichte der Schulvorstand mit Schreiben vom 10. Dezember 2003 die Begründung der Kündigung nach. Im wesentlichen sei das Fehlen jeglicher Vertrauensbasis für eine weitere Zusammenarbeit sowohl mit dem Direktor als auch mit der für den Fachbereich Klassik verantwortlichen Stadträtin Grund für die Kündigung, zumal auch deshalb, weil S.G.-S. sich in einem Zeitpunkt an die Öffentlichkeit gewandt habe, als ein durch sie veranlasstes Beschwerdeverfahren gegen den Direktor der Musikschule noch hängig gewesen sei. F./ In der Folge zog S.G.-S., wiederum vertreten durch K.L.V., die Kündigung des Lehrauftrags an den Stadtrat weiter. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 29. Juni 2004 ab, soweit er darauf eintrat. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass nach der in der Öffentlichkeit erfolgten Kritik am Direktor die für eine weitere Tätigkeit der Rekurrentin bei der Musikschule unerlässliche Vertrauensgrundlage nicht mehr bestehe. Hiergegen erhob S.G.-S. am 15. Juli 2004, wiederum vertreten durch K.L.V., Rekurs beim Departement des Innern. Auf ihre Begehren um Feststellung der Missbräuchlichkeit der Kündigung, um Feststellung des Anspruches auf ein unbefristetes Unterrichtspensum von 9.5 Lektionen pro Woche, um Auszahlung des Lohnes bis zu einer ordentlichen Kündigung sowie Zahlung von Schadenersatz trat das Departement des Innern im Entscheid vom 7. Februar 2005 nicht ein. Das Begehren um Überweisung des Rekursverfahrens an das Erziehungsdepartement wurde abgewiesen. Hingegen wurde das Begehren um Aufhebung des Stadtratbeschlusses vom 29. Juni 2004 gutgeheissen. Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, die Politische Gemeinde X. habe die Kündigung mit einer

schuldhaften Dienstpflichtverletzung von S.G.-S. begründet. Deshalb hätte der Schulvorstand die Kündigung nicht als Administrativmassnahme aussprechen dürfen, sondern hätte stattdessen ein Disziplinarverfahren einleiten müssen. G./ Gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 7. Februar 2005 erhob die Politische Gemeinde X. mit Eingabe vom 22. Februar 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 22. März 2005 beantragt er, der Entscheid des Departements des Innern sei aufzuheben und jener des Stadtrates vom 29. Juni 2004 zu bestätigen, unter Kostenfolge. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Kündigung nicht wegen einer schuldhaften Dienstpflichtverletzung ausgesprochen worden sei, sondern vielmehr deshalb, weil auf Grund der entstandenen Situation eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen S.G.-S. und dem Direktor der Musikschule nicht mehr möglich sei. Dabei sei entscheidend gewesen, dass S.G.-S. in ihrer Stellungnahme zur angekündigten Kündigung vom 25. April 2003 vorgebracht habe, dass ihr Vertrauensverhältnis ebenfalls so stark erschüttert sei, dass ihr eine weitere Zusammenarbeit mit der Musikschule nicht mehr möglich erscheine. In seiner Vernehmlassung vom 12. April 2005 beantragt das Departement des Innern die Abweisung der Beschwerde des Stadtrates. In ihrer Vernehmlassung vom 1. Mai 2005 beantragt S.G.-S., vertreten durch Rechtsanwalt R.B., die Beschwerde des Stadtrates sei abzuweisen und die Politische Gemeinde X. anzuweisen, die seit dem 1. August 2003 ausstehenden Lohnzahlungen vorzunehmen. Darüber wird in Erwägung gezogen: 1./ a) 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 Beschwerdeeingabe vom 22. Februar 2005 und deren Ergänzung vom 22. März 2005 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlichen-rechtlichen Körperschaft zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat. Umfang und Inhalt der vom Gemeinwesen zu wahrenden öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen). Nach Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. c und Art. 143 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) kann das Dienstrecht der Beamten und Angestellten einer Gemeinde durch ein Gemeindereglement geordnet werden. Die Politische Gemeinde X. hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht durch den Erlass des Personalreglements vom 25. Oktober 1994 (sRS 191.1, abgekürzt PR). Die Politische Gemeinde X. ist deshalb im Bereich des Dienstrechts ihrer Mitarbeiter grundsätzlich autonom, soweit das kantonale Recht diese Autonomie nicht einschränkt. Vorliegend erfolgte die Kündigung des Lehrauftrags der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 24 lit. a PR, mithin in einem Bereich, in welchem die Beschwerdeführerin grundsätzlich selbständige Verfügungskompetenz zur Vertretung öffentlicher Interessen besitzt. Durch Ziff. 1 des Entscheids des Departements des Innern vom 7. Februar 2005, wonach der Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 2004 aufgehoben wird, ist die Beschwerdeführerin unmittelbar betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung dieses Entscheids, weshalb sie in diesem Punkt zur Beschwerde legitimiert ist

(Art. 45 Abs. 1 und 2 VRP). Obwohl die Beschwerdeführerin in ihrem Rechtsbegehren die vollumfängliche Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids beantragt, geht aus den weiteren Ausführungen in der Beschwerdebegründung (Ziff. III. 3.) hervor, dass sich die Beschwerde ausschliesslich gegen Ziff. 1 des vorinstanzlichen Dispositivs richtet. Auf die Beschwerde ist einzutreten. b) Gemäss Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 VRP ist der Vorinstanz und den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dabei ist es den Betroffenen grundsätzlich verwehrt, einen Antrag zu stellen, der zu ihren Gunsten über das hinaus geht, was durch die Rekursinstanz entschieden wurde. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz lässt die Möglichkeit einer Anschlussbeschwerde grundsätzlich nicht zu (Art. 63 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 945). Die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin erfolgte durch ihren Rechtsvertreter mit Eingaben vom 1. und 18. Mai 2005. Sie beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen sowie die Beschwerdeführerin anzuweisen, die seit dem 1. August 2003 ausstehenden Lohnzahlungen vorzunehmen. Auf letzteres kann das Verwaltungsgericht nicht eintreten. Will sich ein Beteiligter mit der Rechtsstellung, die er aufgrund eines Rekursentscheids erlangt hat, nicht abfinden, so muss er selbständig Beschwerde führen. Tut er dies nicht, so muss er sich darauf beschränken, Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheides zu verlangen (VerwGE vom 15. März 1979 i.S. Pol. Gde. G). 2./ a) Strittig ist die Frage, ob die zur Auflösung des Lehrauftrags der Beschwerdegegnerin an der Musikschule verfügte ordentliche Kündigung als Administrativmassnahme zulässig war. aa) Im Bereich des städtischen Dienstrechts ist zu beachten, dass nebst dem Personalreglement auch das kantonale Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder, Beamten und Angestellten (Disziplinalgesetz; sGS 161.3, abgekürzt DG) zur Anwendung gelangen kann. Nach Art. 1 Abs. 1 DG gilt das Disziplinarrecht auch für die Beamten und Angestellten der Gemeinden, sofern sie in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen. Dieser Vorbehalt des kantonalen Disziplinalgesetzes ist ausdrücklich in Art. 1 Abs. 2 lit. c PR verankert. Im weiteren ist zu beachten, dass die Politische Gemeinde X. bei der Regelung der Dienstverhältnisse weitgehend autonom ist und eine Ermessenskontrolle durch das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren nicht möglich ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). bb) Die administrative Entlassung unterscheidet sich von der disziplinarischen Entlassung dadurch, dass sie nicht auf eine schuldhafteste 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 Disziplinarmassnahme (vgl. E.M. Jud, Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse nach 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). cc) 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, N 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). 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: ZBl 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.; ZBl 104/2003, S. 202; VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.). b) aa) In der Begründung der Kündigung, welche mit Schreiben vom 10. Dezember 2003 nachgereicht wurde, hielt der Schulvorstand fest, dass die fehlende Vertrauensbasis für eine weitere Zusammenarbeit zwischen der Beschwerdegegnerin einerseits und dem Direktor der Musikschule und dem Schulvorstand andererseits ausschlaggebend für die ausgesprochene Kündigung gewesen sei. Ursache des zerstörten Vertrauens sei dabei das von der Beschwerdegegnerin an die Öffentlichkeit gerichtete Schreiben, worin diese gegenüber dem Direktor schwerste Vorwürfe hinsichtlich Betriebs- und Personalführung erhob sowie auch indirekt den Schulvorstand und den Stiftungsrat der mangelnden Aufsicht und Führung bezichtigt habe. Zudem habe die

Beschwerdegegnerin mit der Wahl des Zeitpunkts der Veröffentlichung der Vorwürfe auch in Kauf genommen, dass der vom städtischen Parlament zu bewilligende Kredit für den Weiterbetrieb der Musikschule nicht gesprochen werde. bb) Die Vorinstanz leitet aus der Begründung der Kündigung ab, dass das der Beschwerdegegnerin in der Kündigung zur Last gelegte Verhalten schuldhaft begründet gewesen sei, weshalb der disziplinarische Weg hätte beschritten werden müssen. cc) Wie vorstehend ausgeführt wurde, begründete die Schulverwaltung die Kündigung mit dem zerstörten Vertrauensverhältnis. Die Einschätzung, wonach eine weitere Zusammenarbeit nicht mehr möglich sei, wurde von der Beschwerdegegnerin geteilt, welche in der Stellungnahme zur angedrohten Kündigung ausführte, dass auch ihrerseits das Vertrauensverhältnis "so stark erschüttert sei, dass ihr eine weitere Zusammenarbeit mit der Musikschule nicht mehr möglich erscheine" (Schreiben K.L.V. an Stiftung Musikschule vom 25. April 2003, S. 3). Diese Aussage der Beschwerdegegnerin ist entgegen den Auffassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin keineswegs aus dem Zusammenhang gerissen. Dies zeigt sich namentlich darin, dass die Beschwerdegegnerin gemäss Schreiben vom 25. April 2003 "eine einvernehmliche gegenseitige Vertragsauflösung" angestrebt hat. Unwesentlich ist sodann, ob der K.L.V. als Vertreter der Beschwerdegegnerin irrtümlich davon ausgegangen ist, dass es sich beim Schreiben vom 4. April 2003 bereits um die Kündigung handelt. dd) Schliessen beide Parteien, wie im vorliegenden Fall, eine weitere Zusammenarbeit aus, ist das Funktionieren der Verwaltung nicht mehr gewährleistet. In einem solchen Fall stellt der Konflikt im Arbeitsumfeld, der zur Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses zwischen Arbeitgeber und –nehmer geführt hat, unabhängig vom Verschulden des zu entlassenden Mitarbeiters einen zulässigen Kündigungsgrund dar (vgl. VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.; VPB 65/2001 Nr. 14 E. 7; T. Jaag, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich – ausgewählte Fragen, ZBl 95/1994 S. 464). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 12. April 2005 und der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort vom 18. Mai 2005 ist mithin in einem Fall, wo für beide Parteien eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr in Frage kommt, nicht ausschlaggebend, ob die Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses auf ein disziplinarisch relevantes Fehlverhalten des Arbeitnehmers zurückzuführen ist, sondern es ist ein wichtiger Grund gegeben, der eine administrative Kündigung rechtfertigt. Ob sich die Beschwerdegegnerin vorliegend auch Disziplinarfehler zu Schulden kommen liess, kann damit offenbleiben. Nicht weiter zu prüfen ist sodann, ob vorliegend die nachträgliche Durchführung eines Disziplinarverfahrens mit Blick auf Art. 22 DG überhaupt möglich wäre, nachdem die Beschwerdegegnerin bereits seit Ende des Schuljahres 2002/2003 keinen Lehrauftrag mehr ausübt. ee) 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). Sodann ist in diesem Zusammenhang auch die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, welche sich neben Art. 328 des Obligationenrechts (SR 220) auch aus den allgemeinen Grundsätzen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts ergibt, zu berücksichtigen. Danach müssen bei Störungen des Arbeitsklimas alle zumutbaren Vorkehrungen zur Verbesserung des Arbeitsklimas getroffen werden und eine Kündigung ist erst statthaft, wenn sich diese Massnahmen als untauglich erwiesen haben (ZBl 104/2003, S. 209 mit weiteren Hinweisen). Schliesslich 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. ff) Nachdem auch für die Beschwerdegegnerin, wie vorstehend ausgeführt wurde, eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr in Frage kam, erweist sich die Kündigung des Lehrauftrags als das einzige taugliche Mittel. In dieser Hinsicht ist die Verhältnismässigkeit somit ohne weiteres gegeben. Hinsichtlich der Fürsorgepflicht fällt in Betracht, dass verschiedentlich versucht wurde, durch vermittelnde Gespräche und eine Mediation eine Entspannung der Situation zu erreichen. Eine Verletzung der Fürsorgepflicht ist unter diesen Umständen nicht ersichtlich und wird auch von der Beschwerdegegnerin nicht geltend gemacht. Schliesslich ergibt auch eine umfassende Interessenabwägung, dass die Kündigung durch das überwiegende öffentliche Interesse am Funktionieren der Verwaltung gerechtfertigt ist, nachdem die Beschwerdegegnerin selbst auch eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses angestrebt hat. c) Zusammenfassend steht somit fest, dass die Kündigung vom 28. April 2003 entgegen der Auffassung der Vorinstanz auf administrativen Gründen beruht. Die Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses genügt als Grund für die Entlassung, und die Massnahme erweist sich als verhältnismässig. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen und Ziff. 1 des Dispositivs des vorinstanzlichen Entscheids aufzuheben. 3./ Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 OR keine amtlichen Kosten erhoben. Entsprechend der unbestritten gebliebenen Darstellung der Vorinstanz ist vorliegend die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- gemäss Art. 343 Abs. 2 OR nicht überschritten. Diese Feststellung ist nicht zu beanstanden, zumal die Beschwerdegegnerin gegenwärtig keinen Lehrauftrag mehr ausübt und die künftige Weiterführung des Studienbereichs Klassik an der Musikschule offenbar fraglich ist. Dementsprechend sind der Beschwerdegegnerin als unterlegenen Verfahrensbeteiligten (Art. 95 Abs. 1 VRP) keine amtlichen Kosten aufzuerlegen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP). Die Beschwerdeführerin hat als Gemeinwesen keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2003, S. 176 ff.). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 1 des vorinstanzlichen Entscheids vom 7. Februar 2005 aufgehoben. 2./ Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. 3./ Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen. V. R. W. Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: Zustellung dieses Entscheides an: die Beschwerdeführerin die Vorinstanz Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. R.B.) am:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.