

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00386 vom 9. November 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-11-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_VB.2023.00386](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_VB.2023.00386)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00386 du 9 novembre 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00386 del 9 novembre 2023

## Regeste

Endentscheid In verfassungskonformer Auslegung von § 63 Abs. 3 in Verbindung mit §27a Abs. 1 VRG kann das Verwaltungsgericht eine rechtswidrige Einstellung im Amt aufheben, wenn das Anstellungsverhältnis nicht aufgelöst ist (zum Ganzen E. 2). Das dem Regierungsrat vorgelegte Aktendossier war offenkundig unvollständig; der angefochtene Beschluss beruht damit auf einer unzureichenden Aktenlage und ist schon aus diesem Grund aufzuheben (E. 5). Die Einstellung im Amt erweist sich auch materiell als rechtswidrig, da zuvor keine mildereren Massnahmen geprüft wurden (E. 6.1), der Beschwerdeführerin keine Treuepflichtverletzung vorgeworfen werden kann, der Regierungsrat unter Berufung auf "zwingende öffentliche Interessen" lediglich aufgrund ungeprüfter Vorwürfe und einer Medienberichterstattung die Beschwerdeführerin als Hauptverantwortliche des Konflikts an der TBZ ausmachte (E. 6.2) und das MBA die den Kanton als Arbeitgeber treffende Fürsorgepflicht verletzt hat (E. 6.3). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 5

Das dem Regierungsrat für den streitgegenständlichen Beschluss vorgelegte Aktendossier bestand ■ inklusive eines Exemplars der Schulordnung ■ aus nur 12 Aktenstücken (wobei ein Aktenstück aus den 16 Beilagen der Stellungnahme der Beschwerdeführerin bestand). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Schreiben von Berufsverbänden und die Korrespondenz im Zusammenhang mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs. Nach § 7 VRG untersucht die zuständige Verwaltungsbehörde ■ hier der Regierungsrat ■ den Sachverhalt von Amtes wegen (Abs. 1); das Ergebnis ihrer Untersuchung würdigt sie frei (Abs. 4). Hier folgt daraus zwar nicht, dass der Regierungsrat selbst die Sachverhaltsabklärungen hätte vornehmen müssen; es ist insofern nicht zu beanstanden, wenn er seinen Entscheid auf Sachverhaltsabklärungen der Bildungsdirektion abstützt. Hingegen hätte er die Beweiswürdigung selbst vornehmen müssen, was voraussetzt, dass er über sämtliche entscheidwesentlichen Aktenstücke verfügt. Das ist nicht der Fall, denn das dem Regierungsrat vorgelegte Aktendossier war offenkundig unvollständig, was sich nur schon daran zeigt, dass sich der im angefochtenen Beschluss geschilderte Sachverhalt aus den dem Regierungsrat vorgelegten Aktenstücken gar nicht ergibt. Diese bestehen neben der Korrespondenz zum rechtlichen Gehör nämlich einzig aus den Schreiben der verschiedenen Berufsverbände, bei welchen es sich um Schilderungen unbeteiligter Dritter handelt, die auf Hörensagen beruhen. Diese sind nicht geeignet, den Sachverhalt objektiv zu erstellen. Dass dem Regierungsrat kein strukturiertes Aktendossier vorlag, zeigt sich auch daran, dass der Beschwerdeführerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs kein solches vorgelegt werden konnte; vielmehr wurde sie auf "Dokumente und Informationen"

verwiesen, die sich bereits in ihrem Besitz befänden bzw. die sie im Rahmen eines Informationszugangsgesuchs erhalten habe. Insgesamt beruht der angefochtene Beschluss damit auf einer unzureichenden Aktenlage und ist schon aus diesem Grund aufzuheben.

## **E. 6**

Die Einstellung im Amt erweist sich im Übrigen auch aus nachfolgenden Gründen als rechtswidrig.

### **E. 6.1**

Die Einstellung im Amt der Beschwerdeführerin wird im Wesentlichen mit dem bestehenden Konflikt an der TBZ sowie der (damals) laufenden Administrativuntersuchung begründet. Die Administrativuntersuchung diene indes gerade dazu, die Ursache des Konflikts zwischen einem Teil der Lehrerschaft und der Schulleitung zu erforschen. Indem der Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin im Amt einstellte, ähnliche personalrechtliche Massnahmen gegenüber weiteren am Konflikt beteiligten Personen hingegen nicht ersichtlich sind, nahm er eine ■ öffentliche ■ Vorverurteilung der Beschwerdeführerin in Kauf. Dass zuvor mildere Mittel ernsthaft geprüft worden wären, ist nicht ersichtlich.

### **E. 6.2**

Im angefochtenen Beschluss wird in diesem Zusammenhang zwar angeführt, "eine Abteilungsleitung" habe entgegen entsprechender Weisung eine Lehrperson befragen wollen. Soweit daraus abgeleitet werden wollte, mildere Massnahmen hätten sich als untauglich erwiesen, ist dem entgegenzuhalten, dass mit "Abteilungsleitung" offenkundig nicht die Beschwerdeführerin gemeint sein kann und der fragliche Vorgang auch in den im Beschwerdeverfahren nachgereichten Akten nicht dokumentiert ist. Es kommt hinzu, dass die fragliche "Weisung" nur in einem Informationsschreiben einer Mitarbeiterin der Bildungsdirektion betreffend Administrativuntersuchung enthalten und darüber hinaus derart allgemein formuliert ist, dass unklar bleibt, welche konkreten Tätigkeiten untersagt bzw. weiterhin erlaubt sein sollen. Auch ist nicht ersichtlich, woraus die Mitarbeiterin der Bildungsdirektion eine derartige Weisungskompetenz ableitet, läge die Zuständigkeit dafür doch bei der Schulkommission als oberstem Organ der TBZ oder beim Regierungsrat als dessen Aufsichtsbehörde. Schliesslich wies die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren darauf hin, dass die Abteilungsleitung diese Gesprächseinladung noch vor der Eröffnung der Administrativuntersuchung ausgesprochen hatte. Inwiefern die Beschwerdeführerin sodann mit der E-Mail vom 2. April 2023, in der sie einzig den Aushang der Bildungsdirektion betreffend Administrativuntersuchung ankündigte und ihre Zustimmung dazu ausdrückte, die Treuepflicht verletzt haben sollte ■ wie ihr der Beschwerdegegner sinngemäss vorwirft ■, ist nicht ersichtlich. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass der angefochtene Beschluss die vorsorgliche Einstellung im Amt auf § 29 Abs. 1 lit. c PG abstützt. Die Einstellung im Amt steht nicht im Zusammenhang mit einer (beabsichtigten) Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Beschwerdeführerin (vgl. vorn E. 2.2 Abs. 2). Es muss daher eine Abgrenzung zu § 29 Abs. 1 lit. a PG erfolgen, wonach die vorsorgliche Einstellung im Amt erfolgen kann, wenn genügende Hinweise auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses bestehen. Im Zeitpunkt der Anordnung des angefochtenen Beschlusses bestanden unbestrittenermassen keine solchen ■ zumal aktenkundig erstellten ■ Hinweise. Insoweit könnte allenfalls das Ergebnis der Administrativuntersuchung Anlass für

personalrechtliche Massnahmen gegenüber der Beschwerdeführerin bilden. Es ist daher in der Sache unhaltbar, wenn der Beschwerdegegner "zur Sicherstellung des ordentlichen Schulbetriebs" die Beschwerdeführerin vorsorglich im Amt einstellt, da "eine nachhaltige Störung des Vertrauensverhältnisses" vorliege und diese aus objektiver Sicht die Schule nicht mehr "im Sinne des Bildungsauftrags führen" könne. Wie bereits erwähnt, stützt sich dieser Schluss des Beschwerdegegners einerseits auf eine unzureichende Aktenlage (vorn E. 5); andererseits wird damit unter Berufung auf "zwingende öffentliche Interessen" (§ 29 Abs. 1 lit. c PG) lediglich aufgrund ungeprüfter Vorwürfe und einer Medienberichterstattung die Beschwerdeführerin als Hauptverantwortliche des Konflikts ausgemacht. Die behauptete Störung des Vertrauensverhältnisses kann damit nur als schwerwiegendes mangelhaftes Führungsverhalten der Beschwerdeführerin aufgefasst werden, was sich im Kontext der Vorkommnisse seit Sommer 2021 nicht rechtfertigen lässt.

### **E. 6.3**

Seit Sommer 2021 führte das MBA offenbar rege Kommunikation mit Personalverbänden sowie einzelnen (Lehr-)Personen über organisatorische und personalrechtliche Vorgänge an der TBZ, obwohl solches in die Zuständigkeit der Schulleitung bzw. der Schulkommission fiele. In den Akten ist weder eine Überweisung der Angelegenheit an die zuständige Schulkommission noch deren umgehende Information dokumentiert. Ebenso wenig ist dokumentiert, dass diejenigen, die sich an das MBA gewandt hatten, auf die gesetzliche Zuständigkeitsordnung hingewiesen und an die Schulkommission verwiesen worden wären. Zwar fand im Juni 2021 eine als "Aussprache" bezeichnete Besprechung zwischen dem Leiter Berufsfachschulen und Weiterbildung des MBA und dem Schulkommissionspräsidenten sowie der Beschwerdeführerin statt, an der wenige konkrete Vorfälle genannt wurden, die Vorwürfe im Übrigen aber vage blieben. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass das MBA den vollständigen Inhalt diverser Schreiben gegenüber der Schulkommission offengelegt hätte; in den Akten befinden sich nur stark geschwärtzte Versionen, die der Beschwerdeführerin erst im Rahmen eines Informationszugangsgesuchs offengelegt wurden. Anlässlich der gleichen Sitzung äusserte die Beschwerdeführerin, sie fühle sich von Teilen der Lehrerschaft gemobbt und bat um Unterstützung. Dass ihr diese in der Folge zuteilgeworden wäre, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Im Gegenteil pflegte das MBA weiterhin rege Kommunikation mit den Personalverbänden und unzufriedenen Teilen der Lehrerschaft; zudem entstanden Kompetenzstreitigkeiten mit dem Schulkommissionspräsidenten. Indem das MBA das stetige Herantragen von Kritik an der Schulleitung nicht umgehend unterband und die fraglichen Personen an die Schulkommission verwies, trug es massgeblich zur Eskalation des Konflikts bei. Es untergrub damit insbesondere die Führungsautorität von Schulkommission und Schulleitung, weil gegenüber den aufbegehrenden Lehrpersonen der Eindruck erweckt wurde, man könne über das MBA auf Schulkommission und Schulleitung einwirken, wenn nicht sogar deren Absetzung erwirken. Dies, obwohl das MBA weder Anstellungsbehörde ist noch aufsichtsrechtliche Kompetenzen gegenüber Schulkommission und Schulleitung hat, soweit es um personalrechtliche Vorgänge geht. Im Verhältnis zur Beschwerdeführerin hat das MBA mit diesem Vorgehen die den Kanton als Arbeitgeber treffende Fürsorgepflicht verletzt. Inwiefern das MBA bis zur Administrativuntersuchung je ernsthaft versucht hätte, den Ursachen des Konflikts auf den Grund zu gehen, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Gestützt auf die dem Verwaltungsgericht vorgelegten Akten gab es damit im Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses zwar Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführerin für den Konflikt mitverantwortlich war. Ebenso wahrscheinlich

erschien aber, dass Lehrpersonen gezielt den Konflikt gesucht hatten, um Veränderungsprozesse an der TBZ zu torpedieren, und dafür das MBA, den Ombudsmann und die Medien zu instrumentalisieren versuchten. Nachdem erst die Administrativuntersuchung (viel zu spät) zu einer Klärung der Vorgänge hätte führen sollen, beruht die Einstellung im Amt auf einer Vorverurteilung der Beschwerdeführerin basierend auf Vermutungen.

#### **E. 7**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und sind die Einstellung im Amt der Beschwerdeführerin sowie die Anordnung einer Stellvertretung aufzuheben.

#### **E. 8**

Weil der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt und im Übrigen eine Angelegenheit von grosser Tragweite vorliegt (vgl. hierzu VGr, 5. April 2017, VB.2016.00653, E. 4.1), ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Der Beschwerdegegner ist sodann zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 7'500.- (inklusive Mehrwertsteuer) auszurichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 9**

Zur Rechtsmittelbelehrung im nachfolgenden Dispositiv ist Folgendes zu erläutern: Gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur zulässig, wenn es sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handelt (Art. 83 lit. g e contrario BGG). Vermögensrechtlicher Natur sind Streitigkeiten dann, wenn mit ihnen vordringlich wirtschaftliche Interessen verfolgt werden (Thomas Häberli, Basler Kommentar, 2018, Art. 83 BGG N. 171). Andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen.

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