

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00642 vom 3. April 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-04-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00642

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00642 du 3 avril 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00642 del 3 aprile 2019

Regeste

Kündigung | [Der Beschwerdeführer war seit 2008 als Gemeindepolizist tätig. Im Februar 2017 wurde das Anstellungsverhältnis gestützt auf das anwendbare kommunale Personalrecht wegen Verletzung vertraglicher und gesetzlicher Verpflichtungen unter Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfrist aufgelöst.] Der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör wurde nicht verletzt (E. 4). Auch eine Kündigung wegen Verletzung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen (und nicht nur diejenige wegen mangelhafter Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens) setzt eine vorausgehende Mahnung bzw. Verwarnung voraus (E. 5.1). Vorliegend wurde in Mitarbeiterbeurteilungen regelmässig bemängelt, dass der Beschwerdeführer sich über Dienstbefehle und -anweisungen seiner Vorgesetzten hinweggesetzt und den Dienst im Wesentlichen nach seinem Gutdünken versehen hatte. Zu weiteren Ermahnungen Anlass gab insbesondere auch die Tätigkeit für sein Anfang 2016 gegründetes Unternehmen während der Arbeitszeit und auf Geräten der Gemeinde (E. 5.2.2 ff.). Im Dezember 2016 wurde er im Rahmen der Mitarbeiterbeurteilung verwarnt bzw. ihm eine Bewährungsfrist angesetzt (E. 5.2.5). Während dieser fuhr der Beschwerdeführer insbesondere mit den beanstandeten Verhaltensweisen weiter (E. 5.3.1-5). Es liegen damit sachliche Gründe für die Kündigung vor. Weil der Beschwerdeführer auch während der Bewährungsfrist zahlreiche Belege dafür geliefert hatte, dass er sich nicht um eine Besserung zu bemühen bereit sei, ist der vorzeitige Abbruch der Bewährungsfrist nicht zu beanstanden und durfte die Gemeinde zur Kündigung schreiten (E. 5.3.6). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Der Beschwerdeführer macht zunächst in formeller Hinsicht geltend, durch das "Nichtabwarten einer schriftlichen Stellungnahme" und indem ihm am Ende einer Besprechung vom 28. Februar 2017 die (vorverfertigte) Kündigungsverfügung ausgehändigt worden sei, sei sein Gehörsanspruch verletzt worden.

E. 4.1

Das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung, welches im Zentrum des Gehörsanspruchs nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) steht, verschafft der betroffenen Person nicht nur das Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern (so auch das Personalreglement), sondern auch einen Anspruch darauf, dass die Behörde ihre Vorbringen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (vgl. Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches

Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 367 ff.; Bernhard Waldmann/Jürg Bickel in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], "Praxiskommentar Verwaltungsverfahrgesetz [VwVG]", 2. A., Zürich etc. 2016 [VwVG-Praxiskommentar], Art. 29 N. 80 ff., insbesondere N. 83, sowie explizit beispielsweise auch Art. 32 des Verwaltungsverfahrgesetzes vom 20. Dezember 1968 [SR 172.021]). Ob die Behörde ihrer Prüfungspflicht hinreichend nachgekommen ist, ergibt sich meist aus der Begründung des Entscheids (Albertini, S. 369).

E. 4.2.1

Dem Einspracheentscheid vom 13. Juni 2017 ist zu entnehmen, dass dem Beschwerdeführer am 6. Februar 2017 der Entwurf zu einer Vereinbarung betreffend Auflösung des Anstellungsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen – das gestattet das Personalreglement – unterbreitet worden war, und mit Schreiben vom 10. Februar 2017 teilte der vorliegend tätig gewordene Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin die Mandatsübernahme in dieser Sache mit (act. 7/10/15/12; vgl. auch die E-Mail des Beschwerdeführers vom 13. Februar 2017 an die Beschwerdegegnerin mit dem Betreff "Kündigung A"). Die Beschwerdegegnerin liess dem Beschwerdeführer bzw. dessen Rechtsvertreter sodann mit Schreiben vom 16. Februar 2017 den gewünschten Satz Kopien betreffend das Personaldossier des Beschwerdeführers zukommen und teilte gleichzeitig auch auf diesem Weg mit, sie sehe eine weitere Zusammenarbeit mit dem Beschwerdeführer nicht mehr und erwäge deshalb die Kündigung des Anstellungsverhältnisses, wobei auf die detaillierten Unterlagen im Personaldossier verwiesen wurde; sie nannte weiter zusammenfassend die Gründe für die in Aussicht genommene Kündigung – darunter auch die später in der Kündigungsverfügung vom 28. Februar 2017 aufgeführten – und gab dem Beschwerdeführer "[i]m Sinne des rechtlichen Gehörs" Gelegenheit zur Stellungnahme, wofür ihm eine Frist bis 24. Februar 2017 (14.00 Uhr) gesetzt werde. Schliesslich wurden er und sein Vertreter zu einer Besprechung am Montag (richtig: Dienstag), 28. Februar 2017 eingeladen. In einem vom nächsten Tag, dem 17. Februar 2017 datierenden Schreiben an die Beschwerdegegnerin erklärte der Rechtsvertreter, dass er ihr "gestern schon" (anlässlich eines Telefonats) "Mitteilung gemacht habe", dass er in der darauffolgenden Woche ferienabwesend sein, und es "[e]ntsprechend" weder ihm noch seinem Klienten möglich sein werde, "die verlangte Stellungnahme abzugeben". "Weswegen", wie der Rechtsvertreter fortfährt, "nun dennoch eine Stellungnahme während meiner Abwesenheit gefordert wird", vermöge sich ihm "nicht [zu] erschliessen". "Entsprechend" stelle er der Beschwerdegegnerin die Stellungnahme "im Nachgang zum vereinbarten Gespräch vom 28. Februar 2017 in Aussicht".

E. 4.3

Offenkundig wurde dem Beschwerdeführer damit nicht etwa erst anlässlich des Gesprächs vom 28. Februar 2017 unerwartet eine vorverfasste Kündigungsverfügung ausgehändigt. Vielmehr wusste er bereits (bzw. spätestens) in der ersten Hälfte des Monats Februar um die in Aussicht genommene Kündigung und im Wesentlichen auch um die Gründe dafür. Die wesentlichen Sachverhaltelemente, welche Grundlage für die Kündigung bilden sollten, wurden ihm spätestens mit dem Schreiben vom 16. Februar 2017 mitgeteilt, und er hatte damit hinreichend Gelegenheit, seinen Standpunkt vor Erlass der Verfügung wirksam zur Geltung zu bringen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1011; BGE 144 I 11 E. 5.3 Abs. 2, 132 II 485 E. 3.4). Der Rechtsvertreter ersuchte in seinem Schreiben vom 17. Februar 2017

nicht – auch nicht sinngemäss, wie behauptet – um eine Erstreckung der Frist (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 12 N. 16 ff., insbesondere N. 25 ff.), und er beauftragte keine Stellvertretung mit der Stellungnahme; vielmehr kündigte er lediglich von vornherein die Nichteinhaltung der Frist an und eine Stellungnahme zum bereits erwähnten späteren Zeitpunkt unter stillschweigender "Vorwegnahme" einer "Zustimmung" der Beschwerdegegnerin zu diesem Vorgehen. Eine Stellungnahme erfolgte bis zum 24. Februar 2017 denn auch nicht. Dass die Beschwerdegegnerin unter diesen Umständen die Kündigungsverfügung vorbereitete und dem Beschwerdeführer bzw. seinem Rechtsvertreter am 28. Februar 2017 während des Gesprächs aushändigen liess, sodass sich darin entsprechend keine Auseinandersetzung mit dem – erst anlässlich des Gesprächs vorgebrachten – Standpunkt des Beschwerdeführers findet, ist insofern nicht zu beanstanden (anders die Vorinstanz): Dass seine Argumente im Rahmen der Kündigungsverfügung vom 28. Februar 2017 keine Berücksichtigung fanden, hat sich der Beschwerdeführer nach dem Dargelegten selbst zuzuschreiben. Von einem treuwidrigen Handeln seitens der im Gegenteil offenkundig um korrektes Vorgehen bemühten Beschwerdegegnerin, wie der Beschwerdeführer ihr vorwirft, kann keine Rede sein. Das (einzige) Versäumnis der Beschwerdegegnerin dürfte damit wohl der Verzicht auf die Androhung von Säumnisfolgen im Zusammenhang mit der Fristansetzung im Schreiben vom 16. Februar 2017 darstellen (vgl. Art. 147 Abs. 3 der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]; Plüss, § 11 N. 70 ff., insbesondere N. 72 f.; Patricia Egli in: VwVG-Praxiskommentar, Art. 23 N. 1 ff., insbesondere N. 2 f. und 14; Urs Peter Cavelti in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 23 N. 1 ff., insbesondere N. 6, 17 f. und 23).

E. 4.4

Wie die Vorinstanz zu Recht erwägt, wäre im Übrigen auch eine allfällige (im vorliegenden Kontext ohnedies als leicht zu betrachtende) Gehörsverletzung durch das Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat geheilt worden. Durch die Kündigungsverfügung waren entgegen dem Beschwerdeführer nicht "unwiderrufliche Fakten geschaffen" worden. Das Personalreglement schliesst nämlich bei ungerechtfertigter Kündigung nur eine Wiedereinstellung durch die Aufsichtsbehörde aus. Der Gemeinderat hätte demnach, wie er selbst denn auch in der Beschwerdeantwort festhält, sehr wohl die Wiedereinstellung anordnen können bzw. bei einer Gutheissung der Einsprache wäre das Anstellungsverhältnis ohne Weiteres weitergeführt worden. Der Beschwerdeführer hatte offenkundig Gelegenheit, seinen Standpunkt und seine Einwände im Rahmen des Einspracheverfahrens vorzubringen.

E. 5

Zu prüfen bleibt damit, ob die streitgegenständliche Kündigung materiell rechtmässig war.

E. 5.1

Vorab ist festzuhalten, dass die Kündigung wegen Verletzung vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtungen ausgesprochen wurde und nicht wegen mangelhafter Leistungen oder unbefriedigenden Verhaltens. Gemäss vorliegend anwendbarem kommunalem Personalrecht sind einzig bei einer Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung und dem Verhalten eine Mitarbeiterbeurteilung (MAB) und die Ansetzung einer

Bewährungsfrist vorausgesetzt (vgl. auch § 19 PG). Im Zusammenhang mit der ähnlich lautenden Regelung im Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) in der bis Ende Juni 2013 geltenden Fassung (AS 2001 894 ff., 899), gemäss welcher eine vorgängige Mahnung ausdrücklich bloss im Fall einer Kündigung wegen Mängeln in Leistung oder Verhalten (Art. 12 Abs. 6 lit. b BPG) verlangte, nicht jedoch bei einer Kündigung wegen Verletzungen gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten (Art. 12 Abs. 6 lit. a BPG), erwog das Bundesgericht, aufgrund insbesondere der Schwierigkeit, diese beiden Kündigungsgründe klar voneinander abzugrenzen, habe grundsätzlich auch im letzteren Fall eine der Kündigung vorausgehende Mahnung bzw. Verwarnung zu erfolgen (BGr, 30. Juni 2008, 1C_277/2007, E. 5.3, ferner 15. Januar 2014, 8C_500/2013, E. 7.3 f., und 2. März 2009, 1C_245/2008, E. 5.4). Die Verwarnung muss dabei als solche erkennbar sein und die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer daraus klar ersehen können, welche Verhaltensweisen nicht mehr toleriert werden und wie er bzw. sie sich künftig zu verhalten habe (Rüge- und Warnfunktion der Mahnung; BGr, 30. Juni 2008, 1C_277/2007, E. 6.2 mit Hinweisen, sowie ferner 15. Januar 2014, 8C_500/2013, E. 7.5, und 2. März 2009, 1C_245/2008, E. 5.3 f.). Nach dem Gesagten war auch im vorliegenden Fall eine vorgängige Mahnung bzw. Verwarnung erforderlich (vgl. dazu unten 5.2.5).

E. 5.2.1

Gemäss der Darstellung des Beschwerdeführers ist der Grund für die Kündigung eine Lagerbildung innerhalb der Gemeindepolizei gewesen, zu der es gegen Ende des Jahres 2016 gekommen sei. Nach einem Vorfall im Oktober 2016 sei er beim Vorgesetzten "ziemlich unverhofft in Ungnade gefallen". Auch wenn eine "Lagerbildung" innerhalb der Gemeindepolizei stattgefunden haben mag, ergeben sich aus den Akten keine Hinweise für einen Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren bzw. der Entlassung des Beschwerdeführers. Diese dürfte vielmehr in einem anderen Kontext zu sehen sein:

E. 5.2.2

Aus den – differenziert ausgefallenen – MAB ergibt sich ein von der Wahrnehmung des Beschwerdeführers nicht unerheblich abweichendes Bild insbesondere des Verhaltens, wobei in Betracht fällt, dass die MAB der Jahre 2008 bis 2014 noch durch den früheren Vorgesetzten vorgenommen wurden. Stets wurde auch Positives festgehalten, so beispielsweise das Fachwissen bzw. die Fachkompetenz des Beschwerdeführers, seine Einsatzbereitschaft bezüglich bestimmter Aufgaben sowie seine Bereitschaft, Wissen an Kolleginnen und Kollegen weiterzugeben. In sämtlichen MAB seit dem Jahr 2010 wurde allerdings auch insbesondere sein Hang, sich nicht an Dienstanweisungen und -vorschriften zu halten, sowie regelmässig sein nicht mit dem vom Vorgesetzten geforderten übereinstimmendes Auftreten in der Öffentlichkeit beanstandet: Anlässlich des Mitarbeitergesprächs vom 29. Dezember 2010 (Gesamtbeurteilung C [gut]) hiess es, "die eigene Person wird zu oft in den Vordergrund gestellt"; beanstandet wurde weiter, der Beschwerdeführer setze "sich (zu) oft über Anordnungen hinweg", beharre "manchmal auf eigener Meinung", reagiere "teilweise empfindlich auf sachliche Kritik", "[w]iderstrebende Einordnung", "muss mehr Bürgernähe zeigen"; bei den Entwicklungsmassnahmen wurde sodann festgehalten: "Anordnungen einhalten" sowie "Dienstvorschriften strikte einhalten". Die im Mitarbeitergespräch vom 17. November 2011 (Gesamtbeurteilung B [sehr gut]) vereinbarten Ziele lauteten: "CP [= Community Policing] leben!" (Beurteilungskriterien: "alle gleich behandeln"), "DB/DA einhalten" (Beurteilungskriterien: unter anderem "Arbeits- und Patrouillenzeiten"), und "Eigeninteressen (Ich) in den Hintergrund stellen"

(Beurteilungskriterien: "Dienstplan, Ausrüstungen"). Die Entwicklungsmassnahmen lauteten, "DB/DA einhalten und Vorbild sein", der "ganze Betrieb leidet sonst darunter". In der das Jahr 2012 betreffenden MAB erhielt der Beschwerdeführer die Gesamtbeurteilung D (genügend). Gemäss Mitarbeitergespräch vom 21. November 2013 (Gesamtbeurteilung C) wurde sowohl bei den Zielen wie bei den Entwicklungsmassnahmen festgehalten, er müsse sich (noch) stärker ins Kollektiv bzw. Team einfügen, die Bürgernähe bzw. bürgernahe Polizeiarbeit "leben" und das persönliche Verhalten insofern ändern, als er mündliche und schriftliche Anordnungen bzw. Dienstbefehle und -anweisungen strikte einzuhalten habe. Bei der (Gesamt-)Beurteilung seines Verhaltens wurde insbesondere "[s]eine Ansicht über die Notwendigkeit einzelner Dienste" beanstandet. Der Beschwerdeführer verweigerte in der Folge zunächst wegen seiner divergierenden Auffassung die Unterzeichnung der MAB (vgl. hierzu das "Nachspiel" bzw. den Mail-Verkehr von 26. bis 28. November 2013 zwischen dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin). Wegen dieses Verhaltens des Beschwerdeführers beantragte der Vorgesetzte sodann statt des an sich vorgesehenen bzw. beabsichtigten Anstiegs um zwei Stufen einen solchen um lediglich eine Stufe. Beim Mitarbeitergespräch vom 19. November 2014 (Gesamtbeurteilung B) wurde wiederum insbesondere mehrmals die fehlende Bürgernähe und zu starke Ausrichtung auf die Repression bemängelt ("Nicht jeder Kunde ist ein 'Böser'", "[k]undenfreundlicher", "ist [f]okussiert auf Bestrafung", "Fusspatrouillen") und wiederum das Einhalten von Dienstbefehlen und -anweisungen – dieses Mal namentlich betreffend das (ebenfalls früher bereits thematisierte) Tenü bzw. "Räuberzivil" des Beschwerdeführers – gefordert. Bei der inhaltlich insgesamt positiver ausgefallenen MAB vom 19. November 2015 (Gesamtbeurteilung B–C) wurde einmal mehr "CP" als Ziel vereinbart mit dem Beurteilungskriterium "Fusspatrouillen durchführen".

E. 5.2.3

Das in den MAB immer wieder bemängelte Fehlen der – geforderten – "Bürgernähe" des Beschwerdeführers im Dienst und die negativen Folgen für das Ansehen der Polizei findet sich im Übrigen durch zahlreiche bei den Akten befindliche Beschwerden Dritter belegt. Weiter lassen sich diversen Aktennotizen – beider Vorgesetzter, denen der Beschwerdeführer während seiner Anstellung unterstellt war – im Personaldossier zahlreiche Fallbeispiele für die in den MAB festgehaltene Kritik entnehmen, der Beschwerdeführer handle eigenmächtig bzw. nach eigenem Gutdünken und halte sich nicht an Dienstanweisungen und -befehle.

E. 5.2.4

Demnach war das Verhalten des Beschwerdeführers bei objektiver Betrachtung – auch wenn er dies, abstellend einzig auf die sich nach dem Gesagten nicht immer aufdrängenden Gesamtbeurteilungen, nach wie vor anders beurteilen mag – regelmässig bzw. immer wieder Anlass für Kritik gewesen. Deutlich macht das Geschilderte insbesondere, dass der Beschwerdeführer eine eigene Auffassung davon hatte, wie der Dienst zu leisten sei, bzw. über ein eigenes "Arbeitsethos" verfügte, was er auch trotz bzw. nach wiederholten Aufforderungen seitens seiner Vorgesetzten nicht aufzugeben bzw. anzupassen bereit war. Dass die Kündigung des Beschwerdeführers wie von ihm behauptet vor dem Hintergrund einer Lagerbildung zu sehen sei bzw. jene ihren Grund hierin habe, mutet nach dem Dargelegten unwahrscheinlich an; für diese Behauptung findet sich wie erwähnt in den Akten keine Stütze.

E. 5.2.5

Abgesehen davon, dass der Beschwerdeführer, wie dargelegt, bereits zuvor zahlreiche Male ermahnt worden war, wurde ihm anlässlich des das Jahr 2016 betreffenden Mitarbeitergesprächs, welches am 19. Dezember 2016 auch gemäss Beschwerdeführer stattfand, eine Bewährungsfrist angesetzt: In den "Bemerkungen zur Gesamtbeurteilung" D–E (genügend–ungenügend), die er erhielt, wurde festgehalten, aufgrund der "Beurteilung 'E'" werde eine dreimonatige bzw. bis 15. März 2017 laufende Bewährungsfrist angesetzt; sollten sich die Leistungen und das Verhalten des Beschwerdeführers nicht verbessern, werde die Auflösung des Arbeitsverhältnisses beantragt. Damit kam dieser MAB neben der Rüge- auch die vorausgesetzte Warnfunktion zu (anders beispielsweise in VGr, 22. Oktober 2014, VB.2014.00174, E. 5.2). Dass dem Beschwerdeführer anlässlich des Gesprächs vom 19. Dezember 2016 tatsächlich die in Frage stehende Bewährungsfrist angesetzt wurde, ist auch seinen Ausführungen zu entnehmen, rügte er doch insbesondere, dass die ihm "in Aussicht gestellt[e]" Bewährungsfrist vorzeitig abgebrochen worden sei bzw. ihm nicht die (ganze) Frist zur Bewährung zur Verfügung gestanden habe. An der Ansetzung der Frist nichts zu ändern vermag entgegen der Vorinstanz der Umstand, dass der Beschwerdeführer sich im Anschluss an das Gespräch weigerte, die MAB zu unterzeichnen. Der Ansetzung einer Bewährungsfrist kann sich die betroffene Person durch eine solche Weigerung genauso wenig entziehen wie etwa durch eine Verweigerung der Teilnahme am Mitarbeitergespräch wegen der Befürchtung, dass eine Bewährungsfrist angesetzt werden könnte (vgl. VGr, 7. Dezember 2016, VB.2016.00223, E. 5.2.1 f., je Abs. 1 [nicht unter www.vgrzh.ch]). Die Bewährungsfrist begann damit mit deren Mitteilung an den Beschwerdeführer am 19. Dezember 2016 zu laufen (vgl. VGr, 7. März 2012, VB.2011.00595, E. 5.3 Abs. 2 gegen Ende). Eine angesetzte Bewährungsfrist kann indes verkürzt bzw. abgebrochen werden, wenn wichtige Gründe für eine fristlose Kündigung vorliegen oder die betroffene Person eine Änderung ihres Verhaltens verweigert und damit offensichtlich ist, dass der Zweck der Bewährungsfrist nicht mehr erreicht werden kann (vgl. VGr, 7. März 2012, VB.2011.00595, E. 5.2 Abs. 3, und 2. September 2015, VB.2014.00484, E. 6.4 [Letzteres nicht auf www.vgrzh.ch]).

E. 5.3.1

In der Verfügung vom 28. Februar 2017 sodann wurde die Auflösung des Anstellungsverhältnisses wegen Verletzung vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtungen in erster Linie folgendermassen begründet (vgl. auch bereits das Schreiben vom 16. Februar 2017): Der Beschwerdeführer habe seit dem 19. Dezember 2016 (dem Datum des letzten Mitarbeitergesprächs) bereits zwei Mal, nämlich am 7. Februar und am 17. (richtig: 14.) Februar 2017, seinen Dienst unbegründet und eigenmächtig jeweils rund eine halbe Stunde früher beendet als gemäss Dienstplan vorgesehen und sei am 23. Januar 2017, ebenfalls einer Dienstanweisung zuwiderhandelnd, zu einer Patrouille grundlos nicht ausgerückt, sondern im Posten verblieben. Er verweigere systematisch die angeordneten Fusspatrouillen und die Kontrollen des ruhenden Verkehrs und ignoriere grundsätzlich die Weisungen seines Vorgesetzten. Bei einem Selbstunfall mit seinem Privatwagen am 16. Januar 2017, bei welchem er einen Wasserverteilerkasten beschädigt habe, habe er in Missachtung von Art. 51 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) nicht umgehend die Geschädigte benachrichtigt (und im Übrigen auch nicht von sich aus seinen Vorgesetzten), sondern lediglich einen Kollegen der Gemeindepolizei mit niedrigerem Dienstgrad auf dessen persönliches Handy, welcher dann einen Eintrag in ein

internes Journal vorgenommen habe, welches die Kantonspolizei nicht einsehe. Schliesslich sei der Beschwerdeführer "trotz Abmahnung" wiederholt während der Arbeitszeit und teils auf Geräten der Gemeindepolizei für sein Einzelunternehmen tätig gewesen, was nicht nur gegen die Dienstverordnung verstosse, sondern auch gegen die generelle Arbeitspflicht sowie die IT-Vorschriften der Beschwerdegegnerin und die Richtlinien zur Nutzung der Infrastruktur der Kantonspolizei. Zudem wurden in der Kündigungsverfügung zusammenfassend weitere "Zwischenfälle" aufgelistet, welche dem Personaldossier entnommen werden könnten.

E. 5.3.2

Der Beschwerdeführer bestreitet die frühere Beendigung seines Diensts am 7. und 14. Februar 2017 nicht; er vertritt indes die Auffassung, er sei hierzu befugt gewesen, weil anlässlich einer Sitzung im Jahr 2015 den Polizisten in seinem Rang die Kompetenz zugestanden worden sei, den Dienstschluss flexibler zu gestalten und die Dienstzeit, "v.a. in Bezug auf Geschwindigkeitskontrollen, eigenmächtig zu kürzen". In den Akten findet sich kein Protokoll eines solchen Rapports angeblich in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 oder ein sonstiger Beleg für die behauptete namentlich dem Beschwerdeführer grundsätzlich eingeräumte Möglichkeit der Flexibilisierung seiner Dienstzeiten. Diese sind in einer Weisung betreffend die Arbeitszeiten der Gemeindepolizei C klar geregelt. Gemäss der Dienstverordnung ist der Polizeichef für die Dienstplanung zuständig und der vorgeschriebene Dienst inhaltlich und zeitlich einzuhalten. Noch anlässlich eines Rapports im Herbst 2016 war seitens des Polizeichefs daran erinnert worden, dass alle bisherigen Dienstanweisungen weiter gültig und in Kraft seien; den gleichen Hinweis enthält eine am folgenden Tag an alle Mitarbeitenden verfasste E-Mail des Polizeichefs. Dem Protokoll lässt sich lediglich entnehmen, dass ein flexiblerer Dienst während der "Freitage" (gemeint waren wohl die bevorstehenden Jahresendfeierlichkeiten) besprochen worden war. Nichtsdestotrotz hat der Beschwerdeführer jeweils mit Mitteilung per E-Mail an den Polizeichef bzw. dessen Stellvertreter seinen vorzeitigen Dienstschluss ("DS") kundgetan und sich damit über geltende Dienstbefehle hinweggesetzt.

E. 5.3.3

Dem Beschwerdeführer wurde wie erwähnt eine Verletzung der Meldepflicht nach Art. 51 Abs. 3 SVG anlässlich seines Selbstunfalls am 16. Januar 2017 vorgeworfen. Nach dieser Bestimmung hat der Schädiger bei einem Unfall, bei welchem nur Sachschaden entstanden ist, sofort den Geschädigten zu benachrichtigen, unter Angabe von Name und Adresse (Satz 1). Ist dies nicht möglich, hat er unverzüglich die Polizei zu verständigen (Satz 2). Soweit eine Meldepflicht besteht, muss dieser sofort Folge geleistet werden, mithin so rasch es die Umstände erlauben. Insbesondere darf die schädigende Person bei Abwesenheit der geschädigten Person mit der Unfallmeldung nicht zuwarten, bis sie diese erreichen kann, sondern hat sich diesfalls sogleich an die Polizei zu wenden. Die Dringlichkeit der Schadenmeldung hängt auch nicht von der Schwere des Schadens ab, sondern ist allgemein durch den Zweckgedanken der Meldepflicht bedingt. Es steht somit nicht im Belieben der schädigenden Person, den Zeitpunkt der Schadenmeldung zu bestimmen (Hans Giger, SVG-Kommentar, 8. A., Zürich 2014, Art. 51 N. 13; vgl. auch Philippe Weissenberger, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, Art. 51 N. 27 ff., insbesondere N. 29 f.). Die Meldepflicht dient nicht in erster Linie der Abklärung einer allfälligen Alkoholisierung, sondern – unabhängig davon – schon dem Zweck der möglichst raschen und zuverlässigen Beweissicherung und Feststellung der für die Beurteilung der

zivilrechtlichen Ansprüche relevanten Tatsachen (BGE 131 IV 36 ff., E. 3.5.2; BGr, 26. Januar 2018, 6B_461/2017, E. 1.4 Abs. 2, sowie ferner 26. November 2018, 6B_626/2018, E. 1.4.1; vgl. allerdings Art. 91a Abs. 1 SVG und hierzu Weissenberger, Art. 91a N. 14, sowie beispielsweise VGr, 14. August 2014, VB.2014.00036, E. 5.4 mit Hinweisen). Nach dem Unfall versuchte der Beschwerdeführer offenbar, telefonisch einen seiner Kollegen bei der Kommunalpolizei zu erreichen, und zwar zunächst auf dem Dienst- und anschliessend auf dem Privathandy – ein Weg, welcher einer Drittperson augenscheinlich nicht zur Verfügung gestanden hätte. Gemäss seinen Angaben handelte es sich beim Kollegen um den zu jenem Zeitpunkt diensthabenden. Ob es allenfalls gereicht hätte, wenn er diesem den Unfall gemeldet hätte, wie er findet, kann letztlich offenbleiben. Aus den Ausführungen des Beschwerdeführers in der Einsprache geht jedenfalls hervor, dass er seinen Kollegen nicht erreicht hat, weshalb er in jedem Fall spätestens zum diesem Zeitpunkt verpflichtet gewesen wäre, umgehend auf "offiziellen" Weg die Polizei zu verständigen. Der Beschwerdeführer hat damit jedenfalls die Meldepflicht nach Art. 51 Abs. 3 SVG verletzt. Schliesslich war es, wie der Beschwerdeführer selbst angab, später der Kollege, der ihn zurückrief und im Anschluss den in Frage stehenden Eintrag in einem – unbestritten internen, gemäss Beschwerdeführer von der Kantonspolizei einsehbaren, gemäss Beschwerdegegnerin von dieser jedoch nicht eingesehenen – Journal vornahm. Dass der Umstand, dass es sich beim Unfallverursacher um einen Korpskollegen handelte, im Übrigen geeignet war, das Vorgehen des diensthabenden Kollegen im Zusammenhang mit dem Unfall zu beeinflussen und dieses tatsächlich beeinflusst hat, zeigt sich am Vorgehen des Kollegen, lediglich den Vorfall im Journal einzutragen mit dem Vermerk, der Beschwerdeführer werde sich am nächsten Tag mit der verantwortlichen Stelle zwecks Behebung des Schadens in Verbindung setzen. Die Meldung des Schadens – durch den Beschwerdeführer – an die Geschädigte erfolgte sodann unbestrittenermassen erst tags darauf. Ein Angestellter des öffentlichen Dienstes ist verpflichtet, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten zu zeigen, womit er sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, welche mit seiner Stellung einhergehen, und alles zu unterlassen, was die Interessen des Gemeinwesens beeinträchtigt. In besonderem Mass gilt dies für die Angehörigen eines Polizeikorps (BGE 144 I 11 E. 6.6). Von einem Polizisten, dessen Aufgabe die Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften ist und dem dementsprechend Vorbildfunktion zukommt, ist ohne Weiteres ein korrektes und gesetzeskonformes Verhalten grundsätzlich auch ausserhalb der Dienstzeit zu erwarten (vgl. zum Ganzen insbesondere auch die Dienstverordnung; ferner VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00626, E. 4.2). Just diese Vorbildfunktion und deren Bedeutung im Zusammenhang mit dem Ansehen der in Kritik geratenen Gemeindepolizei war den Korpsangehörigen im Übrigen kurz zuvor, nämlich anlässlich des Rapports im Herbst 2016, nochmals in aller Deutlichkeit in Erinnerung gerufen, und sie waren deshalb zur Beherzigung angehalten worden. Dem Beschwerdeführer mussten seine sich aus dem Strassenverkehrsgesetz, über dessen Einhaltung durch andere er zu wachen hatte, ergebenden Pflichten im Zusammenhang mit dem von ihm verursachten Unfall bekannt sein. Das von ihm an den Tag gelegte Verhalten zeugt indes zumindest von einer erheblich fehlenden Sensibilität im Zusammenhang mit seiner Vorbildfunktion und der mit seiner Aufgabe einhergehenden Anforderungen hinsichtlich Glaub- und Vertrauenswürdigkeit. Auch seine Ausführungen namentlich in der Rekurschrift, mit denen der Beschwerdeführer sein Verhalten zu bagatellisieren versucht, belegen diese fehlende Sensibilität und fehlendes Problembewusstsein. Gerade er als Polizeiangehöriger hatte sich nach dem Gesagten im Zusammenhang mit dem Unfall

vorbildlich bzw. – wenigstens – korrekt zu verhalten und insbesondere alles zu unterlassen, was den Anschein nicht einwandfreien Verhaltens hätte erwecken können. Der Beschwerdeführer handelte damit auch seinen aus der Dienstverordnung fliessenden Pflichten zuwider.

E. 5.3.4

Mit Schreiben vom 28. Januar 2016 hatte der Beschwerdeführer die Beschwerdegegnerin "nach Art. 53, Abs. 1 PG" (siehe auch im Personalreglement) darüber informiert, dass er einer Nebenbeschäftigung nachgehe. In einer Aktennotiz vom 12. August 2016 hielt der Polizeichef fest, der Beschwerdeführer nutze seither "sehr viel Arbeitszeit für seine Firma". Er stelle regelmässig den privaten Laptop auf den Arbeitsplatz und erledige darauf "seine privaten Sachen"; er telefoniere auch regelmässig mit seinen Geschäftspartnern. Nachdem er dies gegenüber dem Beschwerdeführer beanstandet und verlangt habe, dass dieser das ändere, sei zwar der private Laptop vom Arbeitsplatz verschwunden, doch würden diese Arbeiten nun entweder auf einem PC der Polizei oder auf dem Mobiltelefon erledigt, und zwar weiterhin während der Arbeitszeit (vgl. diesbezüglich die IT-Vorschriften). Auch im Mitarbeitergespräch vom 19. Dezember 2016 hielt der Vorgesetzte fest, dass sich der Fokus "vom Geschäft auf das Private" verlagert habe, seit er "privat eine Firma gegründet" habe, und dass ebenso wie der Laptop und das Natel "[d]ie Arbeitszeit immer wieder für die private Firma eingesetzt" werde. Entsprechend war als Ziel für das Jahr 2017 vorgesehen, dass sich der Beschwerdeführer während der Arbeitszeit wieder auf die Kommunalpolizei und nicht auf das private Unternehmen zu konzentrieren habe; "[j]egliche Arbeiten für private Zwecke sind untersagt", und zwar ab sofort. Der Beschwerdeführer weigerte sich in der Folge zwar, diese MAB zu unterzeichnen. Nichtsdestotrotz enthält sie eine unmissverständliche Verhaltensanweisung an seine Adresse und war klar, dass ab sofort keinerlei Tätigkeit für das Unternehmen während der Arbeitszeit mehr geduldet werde. Dass der Beschwerdeführer indes auch nach diesem Zeitpunkt weiterhin private E-Mails versandte, räumt er vor Verwaltungsgericht selbst ein, wobei er erklärt, dass es sich dabei "gerade mal um zwei E-Mails pro Woche" gehandelt habe. Selbst wenn dies zuträfe, änderte dies indes nichts daran, dass er damit der ihm erteilten Weisung zuwiderhandelte und damit einmal mehr seine Befolgungspflicht verletzte (vgl. Art. 321d OR betreffend Weisungsrecht und Befolgungspflicht im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis; hierzu Wolfgang Portmann/Roger Rudolph, Basler Kommentar, 2015, Art. 321d OR N. 1 ff.).

E. 5.3.5

Wie erwähnt, wurde dem Beschwerdeführer auch vorgeworfen, die vom Polizeichef angeordneten Fusspatrouillen und Kontrollen des ruhenden Verkehrs zu verweigern und damit auch insofern grundsätzlich die Weisungen seines Vorgesetzten zu ignorieren. Der Polizeichef hielt anlässlich des Mitarbeitergesprächs im Dezember 2016 fest, dass der Beschwerdeführer "während der Patrouillen [...] vorwiegend das Fahrzeug bewegt" und die "Fusspatrouillen an den Hotspots [...] kaum durchgeführt" würden sowie dass die "'Standzeit' (keine Aufträge) etc. [...] nicht im Sinne des Vorgesetzten mit sichtbarer Präsenz (Fusspatrouillen in Quartieren) ausgefüllt" werde. Vor dem Hintergrund der Vielzahl der im Personaldossier enthaltenen Belege dafür, dass sich der Beschwerdeführer in der Vergangenheit nicht an die seitens der Polizeichefs zur Markierung von Polizeipräsenz und als Zeichen von Bürgernähe angeordneten Fusskontrollen gehalten hatte (vgl. oben 5.2.2), besteht kein Anlass, an der Glaubhaftigkeit der erwähnten Vorkommnisse bzw. der Begründetheit des Vorwurfs zu zweifeln.

E. 5.3.6

Nach dem Gesagten lagen sachliche Gründe für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vor. Angesichts namentlich der Vielfältigkeit und Regelmässigkeit der Verstösse widersprach eine Weiterbeschäftigung des Beschwerdeführers offenkundig dem öffentlichen Interesse an einer gut funktionierenden Verwaltung bzw. Polizei. Die vorstehenden Schilderungen (vgl. insbesondere oben 5.2.2 ff.) zeugen sodann von einer offenkundigen Uneinsichtigkeit – die sich nicht zuletzt auch an den Ausführungen im vorliegenden Verfahren zeigt – und Unbelehrbarkeit des Beschwerdeführers hinsichtlich namentlich seiner aus seiner Tätigkeit und dem Anstellungs- bzw. Subordinationsverhältnis fliessenden Pflicht, sich an jene regelnde Vorschriften und Weisungen zu halten. Die entsprechende Kritik war im Rahmen der alljährlichen Mitarbeitergespräche wiederholt angebracht und der Beschwerdeführer immer wieder zur Änderung seines Verhaltens aufgefordert worden. Auch wenn im Jahr 2015 eine Besserung vermerkt wurde, erwies sich diese jedenfalls nicht als substantiell bzw. nachhaltig, was wohl auch mit der Gründung des eigenen Unternehmens zu Beginn des Jahres 2016 zusammenhing, die sich augenscheinlich weiter negativ auf die Arbeitshaltung des Beschwerdeführers bzw. dessen Bereitschaft auswirkte, künftige bzw. weitere solche Verstösse zu vermeiden. Nach dem Gesagten lieferte sodann der Beschwerdeführer mit seinem Verhalten in den ersten sechs Wochen der laufenden Bewährungsfrist zahlreiche Belege dafür, dass er sich nicht um eine Besserung bemühte bzw. zu bemühen bereit war. Der vorzeitige Abbruch der Bewährungsfrist ist damit nicht zu beanstanden, und die Beschwerdegegerin durfte demnach im Februar 2017 zur ordentlichen Kündigung schreiten.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7

Da der Streitwert auch Fr. 30'000.- übersteigt (vgl. oben 1.3 Abs. 3), besteht für die Parteien keine Kostenfreiheit (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 8

Da hier eine vermögensrechtliche Angelegenheit im Streit liegt und der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, ist in der Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs auf die ordentliche Beschwerde zu verweisen (Art. 83 lit. g und Art. 85 Abs. 1 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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