

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00017 vom 18. März 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-03-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00017)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00017 du 18 mars 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00017 del 18 marzo 2021

## Regeste

Beschäftigungsgrad und Anstellungsverhältnis | [Wiederholt befristet verlängertes Anstellungsverhältnis einer Lehrkraft an einer Berufsschule, Konversion in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis, Kündigung] An der Klärung der Frage, ob ein Anstellungsverhältnis sich von Gesetzes wegen von einem befristeten in ein unbefristetes gewandelt habe, besteht ein Feststellungsinteresse (E. 1.2). Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots durch die Vorinstanz (E. 2). Ein Projekt zur Optimierung der Berufszuteilung im kantonalen Berufsbildungssystem rechtfertigte vorliegend keine befristete Anstellung der Beschwerdeführerin; auch andere Befristungsgründe lagen nicht vor (E. 3 ff.). Weil die Beschwerdeführerin zu Unrecht befristet angestellt wurde, wandelte sich das befristete Anstellungsverhältnis mit der Verlängerung über die Dauer eines Jahres hinaus in ein unbefristetes (E. 6). Der Beschluss der Schulkommission über die Ablehnung des von der Beschwerdeführerin beantragten Erlasses einer Anstellungsverfügung und der Feststellung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses stellt eine ordentliche Kündigung dar. Diese leidet zwar an einem Eröffnungsmangel, ist aber nicht nichtig (E. 8.1 f.). Mit der mangelhaften Leistung der Beschwerdeführerin liegt ein sachlicher Kündigungsgrund vor (E. 8.3). Teilweise Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2024.00017 Urteil der 4. Kammer vom 23. Januar 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Michael Spring. In Sachen A, vertreten durch lic. iur. B, Beschwerdeführerin, gegen Kanton Zürich, vertreten durch Berufsschule C, Beschwerdegegner, betreffend Beschäftigungsgrad und Anstellungsverhältnis, hat sich ergeben: I. A (geboren 1970) wurde mit Verfügung vom 19. August 2019 von der Berufsschule C für den Zeitraum vom 1. September 2019 bis zum 29. Februar 2020 als Lehrbeauftragte für Englisch mit einem Beschäftigungsgrad von 3,85 % (1 Wochenlektion) angestellt. Die Anstellung wurde mit Verfügung vom 17. Januar 2020 bis zum 31. August 2020 verlängert. Mit Verfügung vom 24. Juni 2020 wurde das Anstellungsverhältnis mit einem zugesicherten Beschäftigungsgrad von 19,23 % (5 Wochenlektionen) bis zum 31. August 2021 verlängert. Am 25. August 2021 ersuchte A die Schulkommission der Berufsschule C um Erlass einer Anstellungsverfügung als Berufsschullehrperson mit einem zugesicherten Beschäftigungsgrad von 73,07 %, eventualiter um Feststellung, dass sie sich in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis als Berufsschullehrperson an der Berufsschule C mit einem von Gesetzes wegen garantierten Beschäftigungsgrad von 73,07 % befinde. Die Schulkommission wies das Gesuch mit

Beschluss vom 15. September 2021 (datierend vom 9. September 2021) ab. II. Hiergegen führte A am 15. Oktober 2021 Rekurs bei der Bildungsdirektion. Nachdem sie sich bei selbiger am 28. August 2023 schriftlich nach dem Stand des Verfahrens erkundigt hatte, wies die Bildungsdirektion den Rekurs mit Verfügung vom 29. November 2023 ab (Dispositiv-Ziff. I) und nahm die Verfahrenskosten auf die Staatskasse (Dispositiv-Ziff. II).

III. A führte am 15. Januar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, der Rekursentscheid vom 29. November 2023 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie sich in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis als Berufsschullehrperson an der Berufsschule C mit einem von Gesetzes wegen garantierten Beschäftigungsgrad von 73,07 % befinde, eventualiter einem solchen von 53,84 %. Zudem sei festzustellen, dass die Bildungsdirektion im Rekursverfahren das Rechtsverzögerungsverbot verletzt habe. Letztere schloss mit Vernehmlassung vom 14. Februar 2024 auf Abweisung der Beschwerde; die Berufsschule C beantragte namens des Kantons Zürich am 15. Februar 2024, die Beschwerde sei unter Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. A mit Replik vom 1. März 2024 und die Berufsschule C mit Duplik vom 11. März 2024 liessen sich ergänzend vernehmen und hielten an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Bildungsdirektion über personalrechtliche Anordnungen einer Berufsschule zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2] in Verbindung mit § 47 Abs. 1 lit. a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 [EG BBG, LS 413.31]). 1.2 1.2.1 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Dabei setzen Feststellungsbegehren ein spezifisches schutzwürdiges Interesse voraus. Ein solches ist gegeben, wenn der Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten unklar ist und das mit dem Feststellungsbegehren bezweckte Ziel nicht mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren erreicht werden kann (VGr, 30. März 2023, VB.2022.00537, E. 1.2, und 5. Juni 2018, VB.2018.00088, E. 3 mit Hinweisen). 1.2.2 An der Klärung der Frage, ob ein Anstellungsverhältnis sich von Gesetzes wegen von einem befristeten in ein unbefristetes gewandelt habe, besteht ein schutzwürdiges Interesse, weil die Bejahung einer solchen Konversion dazu führen würde, dass die Beschwerdeführerin weiterhin in einem Anstellungsverhältnis zum Beschwerdegegner stünde (vgl. VGr, 30. März 2023, VB.2022.00537, E. 1.2 – 5. Juni 2018, VB.2018.00088, E. 3 – 14. Februar 2018, VB.2017.00737, E. 4.3). Folglich ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2.3 Sofern und soweit die Vorinstanz und der Beschwerdegegner demgegenüber Nichteintreten beantragen, ist ihnen nicht zu folgen: Sie vertreten die Auffassung, dass die Beschwerdeführerin sich die Rechtskraft der Verfügungen vom 19. August 2019, 17. Januar 2020 und 24. Juni 2020 entgegenhalten lassen müsse und nicht mehr geltend machen könne, ihr Anstellungsverhältnis sei ein unbefristetes. Nach dem Wortlaut von § 13 Abs. 2 Satz 2 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 [PG, LS 177.10] hat die Verlängerung eines befristeten Anstellungsverhältnisses über die Dauer eines Jahres hinaus indes immer die Wirkungen eines unbefristeten Anstellungsverhältnisses, sofern keine der nach § 13 Abs. 2 Satz 3 PG möglichen Ausnahmen vorliegen. Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, die unerwünschten Wirkungen sogenannter Kettenarbeitsverhältnisse zu unterbinden (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 22. Mai 1996, ABl 1996, 1105 ff., 1174). Ist die

befristete Verlängerung nicht ausnahmsweise zulässig, treten die Wirkungen eines unbefristeten Anstellungsverhältnisses demnach von Gesetzes wegen auch dann ein, wenn das Anstellungsverhältnis auf dem Verfügungsweg nur befristet verlängert wurde. Die Rechtskraft einer solchen Verlängerungsverfügung kann den Angestellten deshalb nicht entgegengehalten werden. Die von Gesetzes wegen eintretende Konversion geht sodann auch § 3 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 der Mittelschul- und Berufsschullehrerverordnung vom 7. April 1999 (MBVO, LS 413.111) vor, wonach Lehrbeauftragte grundsätzlich befristet angestellt sind. Der Umstand, dass eine Lehrkraft weiterhin als grundsätzlich befristet anzustellende Lehrbeauftragte beschäftigt wird, obwohl die Voraussetzungen für eine befristete Anstellung nicht erfüllt sind, ändert deshalb nichts daran, dass ihr Anstellungsverhältnis bei einer Verlängerung über ein Jahr hinaus zu einem unbefristeten wird (VGr, 14. Februar 2018, VB.2017.00737, E. 5.3).

1.3 Streitgegenstand bildet das Begehren der Beschwerdeführerin um Feststellung, dass sie unbefristet angestellt sei. Sie will demnach erwirken, dass ihr Anstellungsverhältnis fortbesteht. Nach neuer verwaltungsgerichtlicher Praxis ist solchen Forderungen pauschal ein Streitwert von einem Jahreslohn beizumessen (VGr, 30. März 2023, VB.2022.00537, E. 1.3 mit Hinweis auf VGr, 8. Dezember 2022, VB.2022.00281, E. 2). Damit beträgt der Streitwert des vorliegenden Verfahrens rund Fr. 100'000.-, weshalb die Angelegenheit in die Zuständigkeit der Kammer fällt (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG).

2. 2.1 Die Beschwerdeführerin beantragt zunächst, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz im Rekursverfahren gegen das Rechtsverzögerungsverbot verstossen habe. 2.2 Die Parteien haben gestützt auf Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Im Sinn einer Ordnungsvorschrift verpflichtet § 27c Abs. 1 VRG verwaltungsinterne Rekursinstanzen (wie die Bildungsdirektion), über Rekurse innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen zu entscheiden; kann diese Frist nicht eingehalten werden, ist den Parteien unter Angabe der Gründe für die Verzögerung mitzuteilen, wann der Entscheid vorliegt (§ 27c Abs. 2 VRG).

2.3 Vorliegend blieb die Vorinstanz nach Abschluss des Schriftenwechsels während fast 20 Monaten untätig, mit Ausnahme einer Auskunft zum Verfahrensstand rund zwei Monate vor der Fällung des Rekursentscheids. Dieses Vorgehen verstösst gegen das verfassungsrechtliche Beschleunigungsgebot. Daran vermögen die Hinweise auf die hohe Pendenzenlast und die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitsorganisation der Rekursabteilung nichts zu ändern. Denn strukturelle und organisatorische Mängel sowie chronische Überlastung rechtfertigen keine Verfahrensverzögerung. Es liegt vielmehr in der Pflicht der zuständigen Behörden, eine Rechtsmittelinstanz mit den notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen auszustatten, damit auch in Zeiten einer vorübergehenden Überlastung eine angemessene Entscheidungsfrist gewährleistet ist (VGr, 30. August 2023, VB.2023.00079, E. 2.2, und 14. Februar 2023, VB.2022.00763, E. 2.2 mit Hinweis).

2.4 Nach dem Gesagten ist die Verletzung des Beschleunigungsgebots antragsgemäss im Dispositiv festzustellen.

3. 3.1 Für Lehrkräfte an Berufsfachschulen gilt das Personalgesetz, soweit nicht besondere Bestimmungen bestehen (§ 1 Abs. 2 PG). Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 PG sind befristete Anstellungsverhältnisse grundsätzlich für längstens ein Jahr zulässig und gelten nach dessen Ablauf als unbefristet. Wird das Anstellungsverhältnis weiter verlängert, hat es nach § 13 Abs. 2 Satz 2 PG die Wirkungen eines unbefristeten. Vorbehalten bleiben indes besondere Bestimmungen über die Anstellungsdauer und die Kündigungsfristen für Anstellungsverhältnisse mit Ausbildungscharakter oder mit aus anderen Gründen zeitlich

begrenzten Aufgaben (§ 13 Abs. 2 Satz 3 PG). 3.2 Gemäss § 3 Abs. 1 MBVO setzt sich der Lehrkörper an kantonalen Berufsschulen zusammen aus Lehrbeauftragten (lit. a), Berufsschullehrpersonen (ohne besondere Aufgaben; lit. b) und Berufsschullehrpersonen mit besonderen Aufgaben (lit. c). § 3 Abs. 2 MBVO bestimmt, dass Anstellungsverhältnisse von Lehrbeauftragten befristet, diejenigen von Berufsschullehrpersonen unbefristet sind. Eine unbefristete Anstellung setzt voraus, dass die Lehrperson in den Fächern, in denen sie Unterricht erteilt, über einen Hochschulabschluss verfügt und das Lehrdiplom oder eine andere gleichwertige fachliche und pädagogische Ausbildung abgeschlossen hat sowie Unterrichtserfahrung von wenigstens einem Jahr aufweist (§ 3 Abs. 4 MBVO); sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Lehrperson befristet anzustellen. Darüber hinaus ist die Anstellung befristet, wenn das Ende des Anstellungsverhältnisses bereits bei der Anstellung feststeht (§ 3 Abs. 5 MBVO). Es muss mithin klar sein, dass die fragliche Lehrkraft nur für beschränkte Zeit benötigt wird. Ist die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung nach Ablauf eines Jahres hingegen unklar, liegt kein Anwendungsfall von § 3 Abs. 5 MBVO vor; in solchen Fällen ist die Lehrkraft vielmehr unbefristet anzustellen und das Anstellungsverhältnis gegebenenfalls ordentlich aufzulösen. Eine befristete Anstellung als (wie vorliegend) Lehrbeauftragte statt einer unbefristeten Anstellung als Berufs- oder Mittelschullehrperson ist im Ergebnis nur zulässig, sofern die Voraussetzungen gemäss § 3 Abs. 4 f. MBVO erfüllt sind (vgl. zum Ganzen VGr, 5. Juni 2018, VB.2018.00088, E. 4.2 f.).

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin verfügt über eine ausländische Hochschulqualifikation in englischen Sprach- und Literaturwissenschaften, die formal einem Masterabschluss einer Schweizer Universität entspricht. Das Diplom für den Unterricht im Fach Englisch an Berufsfachschulen, inklusive Berufsmaturität, erhielt sie im Juli 2016. Demnach verfügte sie zum Anstellungszeitpunkt im August 2019 grundsätzlich über die gemäss § 3 Abs. 4 und Abs. 5 MBVO nötige fachliche und pädagogische Ausbildung für die fragliche Tätigkeit. Der Beschwerdegegner anerkennt diesbezüglich, dass es keine weitere spezifische Ausbildung für Fachenglischunterricht in den verschiedenen Berufsbildern einer Berufsfachschule gibt. Der Erwerb eines entsprechenden zusätzlichen Zertifikats war der Beschwerdeführerin demnach nicht möglich. Die vom Beschwerdegegner von den Lehrkräften geforderte Aneignung des fachspezifischen Wortschatzes in Eigeninitiative ist zwar nachvollziehbar. Sie kann jedoch nicht als Kriterium für das Vorliegen der nötigen fachlichen oder pädagogischen Ausbildung im Sinn von § 3 Abs. 4 und Abs. 5 MBVO herangezogen werden, wenn keine transparente, auf sachlichen Kriterien beruhende und inhaltlich nachvollziehbare Bewertung der Sprachkenntnisse der jeweiligen Lehrkraft vorgenommen wird. Andernfalls stünde es der Anstellungsbehörde offen, eine bis zu sechsjährige Befristung des Arbeitsverhältnisses herbeizuführen, indem die Lehrkraft aufgrund vermeintlich unzureichender Sprachkenntnisse fortwährend als nicht voll ausgebildet eingestuft würde (vgl. § 3 Abs. 5 Satz 2 MBVO). Die bei den Akten liegenden Beurteilungen der Beschwerdeführerin, allfällige ihr gegenüber erfolgte mündliche Erläuterungen der mangelhaften Qualifikation und die entsprechenden Rückmeldungen aus dem Unterricht erfüllen die genannten Vorgaben an eine Bewertung des Fachenglischen nicht. Der sachliche Befristungsgrund der unzureichenden fachlichen oder pädagogischen Ausbildung lag demnach nicht vor.

#### **E. 4.2**

Im Anstellungszeitpunkt wies die Beschwerdeführerin Berufserfahrung von über 4000 Lektionen Englisch an der Wirtschaftsschule D (Tätigkeit seit August 2011) auf. Zudem unterrichtete sie seit Februar 2018 Englisch-Standardkurse auf dem Niveau A2 sowie einen Englisch-Vorbereitungskurs für die Berufsmaturitätsschule E. Per April 2019 betrug das dortige Pensum ca. 5 %. Von November 2008 bis Oktober 2009 unterrichtete sie Englisch an der Privatschule F. Demnach hatte die Beschwerdeführerin die für die Tätigkeit beim Beschwerdegegner nötige Ausbildung drei Jahre vor dem Anstellungszeitpunkt abgeschlossen und sowohl davor als auch danach Berufserfahrung als Lehrperson im Fach Englisch gesammelt. Im Rahmen der hier erforderlichen Gesamtbetrachtung (vgl. VGr, 15. Dezember 2011, VB.2011.00680, E. 3.3) wies sie damit im Anstellungszeitpunkt die nötige Unterrichtserfahrung im Sinn von § 3 Abs. 4 MBVO auf, weshalb auch dieser Befristungsgrund nicht einschlägig ist (anders etwa VGr, 30. März 2023, VB.2022.00537, E. 2.2).

#### **E. 4.3**

Nach dem Ausgeführten durfte die Beschwerdeführerin im Licht von § 3 Abs. 4 und Abs. 5 MBVO nur befristet angestellt werden, sofern das Ende des Anstellungsverhältnisses bereits im Zeitpunkt der Anstellung feststand (vgl. auch ABI 1999, 546 ff., 555 f.).

#### **E. 5.1**

Die Vorinstanz begründete die Zulässigkeit der befristeten Anstellung in Übereinstimmung mit dem Beschwerdegegner damit, dass der Bildungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 5. Februar 2018 die Bildungsdirektion ersucht habe, die Optimierung der Berufszuteilung und die Bildung von Kompetenzzentren (Projekt Kompetenzzentren) an die Hand zu nehmen. Der definitive Entscheid des Bildungsrats betreffend Neuregelung der Berufszuteilung sei am 3. Februar 2020 erfolgt. Dabei sei festgelegt worden, dass der Beruf G neu an der Berufsschule H unterrichtet werden solle. Bereits der erläuternde Bericht des Mittelschul- und Berufsbildungsamts (MBA) vom 13. Mai 2019 habe den Weggang der Schüler der Berufsgruppe G von der Berufsschule C vorgesehen. Demnach habe von Anfang an ein sachlicher Grund für die befristete Anstellung der Beschwerdeführerin vorgelegen.

#### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführerin hält dem vor Verwaltungsgericht entgegen, die undifferenzierte Befristung des gesamten Anstellungsverhältnisses sei sachgrundlos und somit rechtswidrig. Ihr Unterricht bei den Schülern der Berufsgruppe G habe im Herbstsemester 2020 lediglich 29,4 % des effektiven Pensums und im Frühlingsemester 2021 nur 26,3 % desselben ausgemacht. Zu mehr als zwei Dritteln habe sie bei Berufen unterrichtet, die vom Projekt Kompetenzzentren nicht tangiert worden seien. Der Lösungsvorschlag des Bildungsrats vom 13. Mai 2019 habe zudem einen Schulwechsel der Lehrpersonen mit ihren Klassen vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Verfügung vom 24. Juni 2020 sei die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung nach Ablauf eines Jahres deshalb zumindest unklar gewesen.

#### **E. 5.3.1**

Am 5. Februar 2018 beschloss der Bildungsrat des Kantons Zürich, die Bildungsdirektion zu bitten, die Optimierung der Berufszuteilung und die Schaffung von Kompetenzzentren im kantonalen Berufsbildungssystem an die Hand zu nehmen. Der Bildungsrat führte hierzu unter anderem aus, sowohl die Berufsfachschulen als auch das MBA würden diesen Schritt zur Verbesserung der Professionalität und der Qualität des Angebots sowie zur Nutzung

von Synergien zwischen den verschiedenen Berufen als notwendig und sinnvoll erachten. Das Thema solle deshalb unter Leitung des MBA und unter Verwendung der bereits erarbeiteten Resultate weiterverfolgt werden. Für die nächste Projektphase würden vier bis fünf Jahre (2018–2023) veranschlagt (vgl. BRB 2018/01). Am 13. Mai 2019 gab der Bildungsrat einen Lösungsvorschlag für die Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassungsfrist dauerte von Juni 2019 bis September 2019. Der erläuternde Bericht zu diesem Vorschlag sah die Verlegung des Ausbildungsgangs G weg von der Berufsschule C vor. Basierend auf den Vernehmlassungsergebnissen beschloss der Bildungsrat am 3. Februar 2020 unter anderem die Umteilung dieses Berufs an die Berufsschule H (BRB 2020/01). Umgesetzt wurde der Wechsel per Sommer 2021.

### **E. 5.3.2**

Unter den dargestellten Umständen ist dem Beschwerdegegner nicht zu folgen, wenn er den Weggang der Schüler der Berufsgruppe G als eine zeitnah umgesetzte Veränderung bezeichnet, die bei der Anstellung der Beschwerdeführerin zu berücksichtigen gewesen sei. Noch im Rekursverfahren machte er diesbezüglich geltend, der "Zeitpunkt des Wechsels sei noch lange nicht genau bestimmt" gewesen. Weiter führte er dort aus, der Umstand, dass die Beschwerdeführerin "semesterweise befristet angestellt wurde, hatte mit der Unsicherheit des Zeitpunkts des Wechsels zu tun, der zwischen den Schulen ausgehandelt wurde und lange nicht definitiv feststand". Auch wenn die Anstellungsbehörde im Zusammenhang mit der Entscheidung über befristete Anstellungen einen gewissen Ermessensspielraum hat (so im Ergebnis auch VGr, 30. März 2023, VB.2022.00537, E. 2.2, und 5. Juni 2018, VB.2018.00088, E. 4.3 am Ende), kann hier nicht davon gesprochen werden, dass das Ende des Anstellungsverhältnisses im Anstellungszeitpunkt feststand oder zumindest absehbar war (vgl. VGr, 14. Februar 2018, VB.2017.00737, E. 5.4.3). Im August 2019 befand sich das Projekt Kompetenzzentren noch in der Vernehmlassung, welcher eine Ergebnisoffenheit gerade inhärent ist. Der BRB 2020/01 vom 3. Februar 2020 führte dann zwar zu einer Neuzuteilung der Berufe, legte aber gleichzeitig eine Umsetzungsfrist bis 2024 fest. Damit war der Wechsel der Berufsgruppe G zumindest in zeitlicher Hinsicht weiterhin offen. Dass der Beschwerdegegner fest mit diesem Wechsel gerechnet haben will, führt zu keinem anderen Ergebnis, zumal er auch vor Verwaltungsgericht nicht vorbringt, wann der Zeitpunkt des Schulwechsels schliesslich definitiv feststand. Zum dargestellten Ergebnis führt schliesslich auch der Umstand, dass ein Wechsel der Lehrpersonen mit ihren Klassen als Möglichkeit in die Vernehmlassung gegeben worden war und nachfolgend Niederschlag im bildungsrätlichen Beschluss vom 3. Februar 2020 gefunden hatte. Zudem wurde die Beschwerdeführerin – wie sie zutreffend vorbringt – ab dem Frühjahrssemester 2020 auch in Fachbereichen eingesetzt, die vom Projekt Kompetenzzentren nicht betroffen waren.

### **E. 6**

Nach dem Gesagten hätte die Beschwerdeführerin bereits im Zeitpunkt der ersten Anstellung unbefristet angestellt werden müssen. Da kein zulässiger Grund nach § 3 Abs. 4 und 5 MBVO für eine befristete Anstellung gegeben war, handelte es sich jedenfalls ab Beginn des zweiten Anstellungsjahrs um ein unzulässiges Kettenarbeitsverhältnis, was nach § 13 Abs. 2 Satz 2 PG die gesetzliche Konversion in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis zur Folge hat, ungeachtet dessen, dass die Anstellung auf dem Verfügungsweg nur befristet verlängert worden war (VGr, 5. Juni 2018, VB.2018.00088, E. 4.4, und 14. Februar 2018, VB.2017.00737, E. 5.3). Dass für die unbefristete Anstellung von Lehrpersonen die

Schulkommission zuständig ist, während die befristete Anstellung von Lehrpersonen in die Zuständigkeit der Schulleitung fällt, vermag an der Konversion nichts zu ändern. Die Schulkommission muss sich in dieser Konstellation die Handlungen der Schulleitung entgegenhalten lassen, zumal ihr freigestanden hätte, unzulässige befristete Anstellungen der Schulleitung im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit (§ 11 Abs. 1 EG BBG) zu unterbinden.

#### **E. 7.1**

Der Beschwerdegegner macht geltend, aufgrund der Anfang März 2021 gegenüber der Beschwerdeführerin erfolgten mündlichen Mitteilung der Nichtverlängerung der Anstellung, der Korrespondenz, welche mit ihr im Juni 2021 geführt worden war, sowie des Zirkularbeschlusses der Schulkommission vom 15. September 2021 sei ein allfälliges unbefristetes Anstellungsverhältnis als ordentlich gekündigt anzusehen.

#### **E. 7.2**

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, eine angeblich erfolgte Kündigung sei nichtig, da die Kompetenz hierfür ausschliesslich bei der Schulkommission liege. Eine Kündigung könne nicht mündlich ausgesprochen werden. Es fehle die zwingend erforderliche Rechtsmittelbelehrung. An diesem Ergebnis ändere auch der Zirkularbeschluss der Schulkommission vom 15. September 2021 nichts. In diesem Dokument sei an keiner Stelle von einer Kündigung die Rede. Der Behauptung des Beschwerdegegners, für die Kündigung habe ein sachlich zureichender Grund vorgelegen, lasse sich schliesslich nicht folgen. Die Gesamtbeurteilung anlässlich der Mitarbeiterbeurteilung sei genügend ausgefallen. Während zweier Jahre habe lediglich ein Unterrichtsbesuch stattgefunden.

#### **E. 7.3.1**

Für die Frage der Rechtmässigkeit der Kündigung enthalten weder die MBVO noch die MBVVO eine Regelung. Somit kommen die Bestimmungen des Personalgesetzes und der zugehörigen Verordnungen zur Anwendung.

#### **E. 7.3.2**

Im Jahr 2022 traten verschiedene Änderungen des Personalgesetzes in Kraft (OS 77, 393). Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln hat das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz das zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids massgebende materielle Recht anzuwenden (BGE 147 V 278 E. 2.1, 144 II 326 E. 2.1.1, 139 II 243 E. 11.1, je mit weiteren Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 293; VGr, 3. Februar 2022, VB.2021.00688, E. 3). Folglich ist das Personalgesetz in der bis am 31. Dezember 2021 geltenden Fassung massgebend. Per 1. Oktober 2022 trat auch die Änderung vom 16. März 2022 von § 18 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) in Kraft (OS 77, 398). Gemäss der Übergangsbestimmung zur Änderung der VVO vom 16. März 2022 bleibt auf Kündigungsverfahren, die vor Inkrafttreten der Änderung eingeleitet wurden, das bisherige Recht anwendbar. Daher ist vorliegend die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Fassung von § 18 VVO anzuwenden.

#### **E. 7.3.3**

Nach § 16 lit. a PG kann ein Arbeitsverhältnis von der öffentlichen Hand durch Kündigung beendet werden. Diese setzt gemäss § 18 Abs. 2 PG einen sachlich zureichenden Grund voraus und darf nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sein. Mit dem Erfordernis des sachlich zureichenden Kündigungsgrunds geht der

öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz weiter als die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00174, E. 3.2 mit Hinweis). Grundsätzlich ist eine Kündigung dann sachlich begründet, wenn die Weiterbeschäftigung der betreffenden Person dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht. Dies kann unter anderem dann der Fall sein, wenn die angestellte Person mangelhafte Leistungen erbringt oder ihr Verhalten gegenüber den Mitarbeitenden und Vorgesetzten sich als unbefriedigend erweist (vgl. § 16 Abs. 1 lit. a VVO; VGr, 2. September 2021, VB.2020.00880, E. 4.2). Dabei muss eine Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses nicht unzumutbar erscheinen. Einmalige geringfügige Beanstandungen reichen jedoch nicht aus, es wird vielmehr ein sachlicher Grund von einem gewissen Gewicht bzw. wiederholte oder andauernde Schlecht- oder Nichterfüllung von Aufgaben verlangt. Angesichts der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit dieser Umschreibungen steht den Verwaltungsbehörden beim Entscheid über die Kündigung ein grosser Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. VGr, 11. April 2018, VB.2017.00769, E. 2.1 mit Hinweisen). Vorbehalten bleiben stets die allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken wie das Willkürverbot, der Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip (VGr, 24. Juni 2020, VB.2019.00342, E. 2.2).

#### **E. 7.4**

Bei einer beabsichtigten Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten der angestellten Person ist in der Regel zunächst eine Bewährungsmöglichkeit einzuräumen (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. dazu BGr, 15. Januar 2014, 8C\_500/2013, E. 7.5). In diesem Sinn hält das kantonale Personalrecht die Anstellungsbehörden dazu an, dem oder der betroffenen Angestellten vor einer Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten (schriftlich) eine angemessene Bewährungsfrist von in der Regel drei bis sechs Monaten einzuräumen (a§ 19 Abs. 1 Satz 1 PG und a§ 18 Abs. 1 f. VVO; VGr, 30. August 2023, VB.2023.00079, E. 7.2.1 mit Hinweisen). Nach Ablauf einer angesetzten Bewährungsfrist ist (erneut) eine Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen; in Ausnahmefällen kann an ihre Stelle ein gleichwertiges Verfahren treten (a§ 18 Abs. 2 VVO).

#### **E. 7.5**

Die Beweislast für das Vorliegen sachlich zureichender Gründe für eine Kündigung liegt bei den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden. Die Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, müssen daher durch eine objektive Mitarbeitendenbeurteilung oder durch ein gleichwertiges Verfahren belegt sein. Für Kündigungen im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten der angestellten Person ergab sich dies im hier massgeblichen Zeitpunkt explizit aus a§ 19 Abs. 2 PG (vgl. auch Marco Donatsch, *Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst*, Jusletter vom 3. Mai 2010, Rz. 24; zum Ganzen VGr, 6. Juli 2023, VB.2022.00542, E. 2.3 f. mit Hinweisen).

#### **E. 8.1**

Aus den Akten sowie den Vorbringen der Parteien ergibt sich das Folgende: Nachdem im September 2020 aus einem Ausbildungsbetrieb eine negative Rückmeldung zu der Lehrtätigkeit der Beschwerdeführerin eingegangen war, führte die Berufsschule C am 4. November 2020 eine Mitarbeitendenbeurteilung durch. Dabei erreichte die Beschwerdeführerin eine genügende Gesamtbewertung. Verschiedene Bereiche wurden als

gut (Präsentation von Lerninhalten, Lernstoffauswahl, Formulierung von Aufträgen und Anweisungen, Auftreten, Reaktion auf Störungen), diverse als ungenügend (Unterrichtseinstieg und -ablauf, Befolgen von Lernzielen, Erkennen von Schwierigkeiten bei den Lernenden, Unterrichtsgestaltung, Differenzierung bei den Aufgabenstellungen) bewertet. Im Januar und Februar 2021 folgten weitere negative Rückmeldungen zum Unterricht der Beschwerdeführerin von Seiten der Lernenden und aus einem Lehrbetrieb. Am 10. März 2021 teilte der zuständige Abteilungsleiter der Beschwerdeführerin mündlich mit, dass aufgrund der Beurteilung im Rahmen der Mitarbeitendenbeurteilung und der Tatsache, dass ihr Unterricht nach wie vor qualitative Mängel aufweise, die Anstellung per 31. August 2021 nicht verlängert werde. Am 4. Juni 2021 erkundigte sich die Beschwerdeführerin, ob sie zumindest die Klasse, welche mit ihr zufrieden sei, weiter unterrichten könne. Ihr Vorgesetzter gab ihr mit E-Mail vom 7. Juni 2021 eine abschlägige Antwort und begründete diese mit den Rückmeldungen aus verschiedenen Klassen, dem erlebten Unterricht und der Unterrichtsbeurteilung. Am 25. August 2021 ersuchte die Beschwerdeführerin die Schulkommission der Berufsschule C um Erlass einer Anstellungsverfügung als Berufsschullehrperson, eventualiter um Feststellung, dass sie sich in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis als Berufsschullehrperson an der Berufsschule C befinde. Die Rektorin der Berufsschule C gelangte daraufhin mit Schreiben vom 2. September 2021 an die Schulkommission und empfahl, die Anträge abzulehnen. Dabei führte sie aus, nach einem Jahr, das von Fernunterricht geprägt gewesen sei, habe der Vorgesetzte der Beschwerdeführerin feststellen müssen, dass es auch im Präsenzunterricht zu zahlreichen Klagen gekommen sei. Die mündlichen und schriftlichen Kommunikationsfähigkeiten, die Fachkompetenz sowie der Umgang mit Klagen der Lernenden würden nicht den Qualitätsanforderungen der Berufsschule C entsprechen. Ein durch den Vorgesetzten und die Fachamtsleiterin durchgeführter Unterrichtsbesuch habe die gleichen Probleme aufgezeigt, die auch in den Rückmeldungen aus der Schülerschaft vorgekommen seien. Diese Punkte hätten sich nach der Besprechung nicht verbessert. Die Schulleitung sei deshalb zum Schluss gekommen, die befristete Anstellung der Beschwerdeführerin nicht zu verlängern. Die Schulkommission der Berufsschule C beschloss daraufhin am 15. September 2021, die Anträge der Beschwerdeführerin vom 25. August 2021 abzulehnen. In den Erwägungen zum Beschluss führte der Präsident der Kommission aus, dem Vorwurf, dass keine Kündigung erfolgt sei, sei entgegenzuhalten, dass die Gesprächsnotiz von März 2021 bestätige, dass der Beschwerdeführerin frühzeitig mitgeteilt worden sei, dass sie nicht weiterbeschäftigt werde. Damit sei die bei einem unbefristeten Arbeitsverhältnis erforderliche Kündigungsfrist eingehalten worden. Zusammen mit der Schulleiterin der Berufsschule C setzte der Präsident der Schulkommission nach der Beschlussfassung ein Schreiben auf, welches am 16. September 2021 zuhänden des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin der Post übergeben wurde. Darin wurde ausgeführt, dass für die Anstellung und Entlassung von Lehrbeauftragten grundsätzlich die Schulleitung zuständig sei. In Zusammenarbeit mit selbiger habe die Schulkommission die Anträge der Beschwerdeführerin trotzdem geprüft und lehne diese ab. Im Übrigen sei es unzutreffend, dass gegenüber der Beschwerdeführerin nie eine Kündigung ausgesprochen worden sei. Es habe sich vielmehr immer wieder gezeigt, dass die Qualitätsanforderungen der Berufsschule C nicht erfüllt würden. Trotz Besprechung dieser Punkte sei keine Verbesserung eingetreten. Der Beschwerdeführerin sei deshalb am 10. März 2021 die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mitgeteilt worden.

## **E. 8.2**

Nach dem Ausgeführten ergibt sich, dass die in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis konvergierte Anstellung der Beschwerdeführerin ordentlich gekündigt wurde. So ist die Schulkommission die für die Anstellung und Entlassung von Lehrpersonen mit unbefristeter Anstellung zuständige Behörde (§ 11 Abs. 6 lit. g EG BBG). Als solche beschloss sie am 15. September 2021, die Beschwerdeführerin nicht als Berufsschullehrperson anzustellen und auch nicht festzustellen, dass diese sich in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis befinde. Begründungshalber führte sie unter anderem aus, der Beschwerdeführerin sei frühzeitig mitgeteilt worden, dass sie nicht weiterbeschäftigt werde, womit auch eine allenfalls erforderliche Kündigungsfrist eingehalten sei. Damit stellte sich die Schulkommission explizit gegen die Auffassung, es sei keine Kündigung erfolgt, und beschloss insofern über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Für die rechtskundig vertretene Beschwerdeführerin war demnach mit Empfang des am 16. September 2021 versandten Schreibens von Schulkommission und Schulleitung – in welchem die genannten Beschlüsse der Schulkommission wiedergegeben und begründet wurden – erkennbar, dass ihre Anstellung in diesem Sinn nicht weitergeführt würde. Ein Beschluss einer unzuständigen Behörde liegt damit nicht vor und die Kündigung erfolgte auch nicht mündlich. Die konkreten Beanstandungen wurden der Beschwerdeführerin zudem anlässlich der Mitarbeitendenbeurteilung im November 2020 und erneut im März 2021 mitgeteilt. Ihr war bekannt, was ihr vorgeworfen wurde und letztlich Anlass für die Kündigung bildete. Ihren Standpunkt konnte die Beschwerdeführerin bzw. ihr Rechtsbeistand vorgängig zur Geltung bringen. Ebenso war sie im Stand, sich über die Tragweite des Beschlusses Rechenschaft zu geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die Vorinstanz weiterzuziehen. Das an sie gerichtete, vom 9. September 2021 datierende und am 16. September 2021 versandte Schreiben deckt sich dabei inhaltlich weitestgehend mit dem Beschluss der Schulkommission vom 15. September 2021. In Bezug auf die Kündigung geht die Begründung im Schreiben über die summarischen Beschlusserwägungen hinaus. Dass die Beschwerdeführerin gemäss eigenen Angaben im Rekursverfahren keine Einsicht in den Beschluss gehabt habe, würde sich deshalb insofern als unproblematisch erweisen. Ohnehin wurde der Zirkularbeschluss vom Beschwerdegegner aber zu den Rekursakten gereicht. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV liegt im Ergebnis nicht vor. Die Kündigung wurde allerdings formell mangelhaft eröffnet, weil weder der Beschluss vom 15. September 2021 noch das diesen wiedergebende Schreiben eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Ein erkennbarer Rechtsnachteil erwuchs der rechtskundig vertretenen Beschwerdeführerin daraus jedoch nicht, hat sie doch innert Frist einen begründeten Rekurs bei der zuständigen Instanz erhoben und sich im Rahmen dieses Verfahrens zur Frage der Rechtswidrigkeit einer Kündigung geäußert (vgl. VGr, 14. September 2022, VB.2021.00817, E. 3.2 Abs. 3 mit Hinweis). Die fehlende Rechtsmittelbelehrung ist demnach auch nicht als derart gewichtiger Mangel einzustufen, dass sie zur Nichtigkeit der Kündigung führen würde.

### **E. 8.3**

In Bezug auf die materielle Korrektheit der Kündigung ist festzuhalten, dass sie aufgrund einer mangelhaften Leistung erfolgte. Die aus Sicht des Beschwerdegegners unzureichenden mündlichen und schriftlichen Kommunikationsfähigkeiten sowie die mangelhafte Fachkompetenz der Beschwerdeführerin und deren ungenügender Umgang mit Klagen der Lernenden sind hinreichend nachgewiesen. Die Beanstandungen der Lernenden und aus einem Lehrbetrieb ergeben sich aus den Akten. Das Gleiche gilt für die gesamthaft genügende, in zahlreichen Einzelpunkten aber ungenügende Bewertung anlässlich der

durchgeführten Mitarbeitendenbeurteilung. Daraus ergibt sich nachvollziehbar, dass die Arbeitsleistung der Beschwerdeführerin in qualitativer Hinsicht nicht überzeugte. Dass sich dies auch nach der Beurteilung nicht hinreichend geändert hat und demnach eine fortdauernde Schlechterfüllung der Aufgaben vorlag, erschliesst sich sodann aus den aktenkundigen weiteren negativen Rückmeldungen zu ihrem Unterricht (vgl. vorne E. 8.1). Die Kündigung ist damit sachlich gerechtfertigt. Der Beschwerdeführerin wurde zudem nach der Mitarbeitendenbeurteilung genügend Zeit eingeräumt, sich entsprechend den Vorstellungen des Beschwerdegegners zu bewähren.

#### **E. 8.4**

Im Ergebnis wurde das unbefristete Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin als Lehrperson zulässigerweise von der Schulkommission auf den 28. Februar 2022 ordentlich gekündigt (vgl. § 17 Abs. 1 lit. b PG in Verbindung mit § 7 MBVVO). Massgeblicher Beschäftigungsgrad für das Herbstsemester 2021/2022 ist dabei das durch den Beschwerdegegner mit Verfügung vom 24. Juni 2020 angeordnete Pensum von 19.23 %. Das faktische, nicht verfügte Pensum der Beschwerdeführerin im Schuljahr 2020/2021 lag zwar deutlich höher. Sie kann sich für dessen Fortbestand aber entgegen ihren Vorbringen nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Eine hierfür hinreichende Vertrauensgrundlage findet sich nicht in den Akten. Das von ihr angeführte, nicht veröffentlichte Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2017.00107 unterscheidet sich von der vorliegenden Sachlage insofern, als dass dort der höhere Beschäftigungsgrad auch in der Stellenbeschreibung, in Mitarbeitendenbeurteilungen und in einem Zwischenzeugnis festgehalten worden war und damit eine Vertrauensgrundlage vorhanden war. Die zusätzlichen Lektionen wurden der Beschwerdeführerin zudem auf ausdrücklichen Wunsch hin zugeteilt, weshalb sie grundsätzlich nicht darauf vertrauen durfte, diese auch über das Schuljahr 2020/2021 hinaus zu unterrichten.

#### **E. 9**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Es ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin sich bis zum 28. Februar 2022 mit einem Pensum von 19.23 % in einem Anstellungsverhältnis mit dem Beschwerdegegner befand. Weiter ist festzustellen, dass die Bildungsdirektion das Rechtsverzögerungsverbot verletzt hat. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 10.1**

Weil der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt, ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 VRG).

#### **E. 10.2**

Die Auferlegung der Kosten an die Vorinstanz wegen der langen Verfahrensdauer wurde vorliegend nicht beantragt und drängt sich auch nicht auf, denn die Feststellung der Verletzung des Beschleunigungsgebots im Dispositiv verschafft der Beschwerdeführerin eine hinreichende Wiedergutmachung (vgl. Alain Griffel, in: ders. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 27c N. 19–21). Sodann hat das Begehren der Beschwerdeführerin um Feststellung der Rechtsverzögerung weder Auswirkungen auf den Streitwert noch ist es mit Blick auf den Verfahrensausgang wesentlich (vgl. VGr, 13. Juli 2023, VK.2022.00002, E. 4).

#### **E. 10.3**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten zu 5/6 der Beschwerdeführerin und zu 1/6 dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

#### **E. 10.4**

Der Beschwerdegegner beantragt eine Parteientschädigung. Eine solche steht dem Gemeinwesen in der Regel nicht zu und es liegen hier keine besonderen Umstände vor, welche die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung rechtfertigten (§ 17 Abs. 2 VRG; vgl. VGr, 18. März 2021, VB.2020.00628, E. 6.3 mit Hinweis).

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