

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00079 vom 27. Februar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-02-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00079

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00079 du 27 février 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00079 del 27 febbraio 2025

Regeste

Kündigung | Einer Kündigung wegen mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens hat eine Bewährungsfrist voranzugehen, wobei diese nur der Behebung bestehender Mängel und nicht der Durchsetzung neuer Vorgaben dienen kann (E. 4.1). Vorliegend stellte die Bewährungsfrist aufgrund von teilweise unzulässigen und teilweise auf Vorannahmen beruhenden Bewährungszielen keine faire Chance zur Verbesserung mit Blick auf eine weitere Zusammenarbeit dar (E. 4.2-4.4). Die Verkürzung der Bewährungsfrist war sodann nicht zulässig, da keine Uneinsichtigkeit der Beschwerdeführerin ausgewiesen ist und die Frist ohnehin nur noch rund zehn Tage gedauert hätte (E. 5.2). Der unangebrachte Tonfall des Schreibens, mit welchem der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt wurde, lässt nicht den Schluss zu, die Gehörsgewährung sei nur pro forma erfolgt. Der Entscheid über die Kündigung lag beim Gemeinderat als Gesamtgremium, während das Schreiben vom Gemeindepräsidenten und von der Gemeindeschreiberin unterzeichnet wurde; ein ergebnisoffener Entscheid des Gemeinderats war weiterhin möglich (E. 5.3). Der Beschwerdeführerin kann keine mangelnde Zielerreichung vorgeworfen werden, womit die Kündigungsgründe nicht belegt sind. Der Kündigung fehlt es an einem sachlichen Grund (E. 6). Die Umstände der Kündigung sind bei der Bemessung der Entschädigung für die sachlich nicht gerechtfertigte Auflösung des Arbeitsverhältnisses mitzubeherrnsichtigen (E. 7). Der Beschwerdeführerin steht eine Entschädigung von fünf Monatslöhnen und eine Abfindung von fünf Monatslöhnen zu (E. 8-9). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00079 Urteil der 4. Kammer vom 27. Februar 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde C, vertreten durch den Gemeinderat C, dieser vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Kündigung, hat sich ergeben: I. A (geboren 1967) war seit dem 15. Juni 2000 als Leiterin Finanzen und Steuern mit einem Pensum von anfangs 80 %, dann 100 %, bei der Gemeinde C angestellt. Insbesondere im Zusammenhang mit Mehrzeiten setzte der Gemeinderat C A am 1. November 2022 eine Bewährungsfrist bis zum 31. Januar 2023, um insgesamt 13 Leistungs- und Verhaltensziele zu erreichen. Mit Beschluss vom 7. Februar 2023 kündigte der Gemeinderat C das Arbeitsverhältnis per 31. August 2023. II. Gegen diese Verfügung erhob A Rekurs beim Bezirksrat E mit den Anträgen auf eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen und eine Abfindung von fünf Monatslöhnen. Mit Beschluss vom

21. Dezember 2023 hiess der Bezirksrat E das Rechtsmittel teilweise gut und sprach A eine Entschädigung von zwei Monatslöhnen zu, weil die Kündigung zwar auf einem sachlichen Grund beruhe (E. 4.7), sich aber mit Blick auf "gehässige Formulierungen" und "eine unsachgemässe Kommunikation [...] im Umfeld der Kündigung [...] in ihrer Art und Weise als missbräuchlich" erweise (E. 4.8). Parteientschädigungen sprach er nicht zu (Dispositiv-Ziff. IV f.). III. Dagegen erhob A am 9. Februar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Entschädigungsfolge sei dieser Beschluss abzuändern und seien ihr weitere drei Monatslöhne (insgesamt fünf Monatslöhne) als Entschädigung sowie fünf Monatslöhne als Abfindung zuzusprechen. Der Bezirksrat E verzichtete mit Eingabe vom 15. Februar 2024 auf Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 15. März 2024 beantragte die Gemeinde C, es sei unter Entschädigungsfolge die Beschwerde abzuweisen, eventualiter sei A eine Entschädigung von zwei Monatslöhnen zuzusprechen. In der Replik vom 6. Mai 2024 und der Duplik vom 11. Juni 2024 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksamts betreffend personalrechtliche Anordnungen einer Gemeinde zuständig. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Der Streitwert entspricht der Differenz zwischen den beim Verwaltungsgericht gestellten Begehren und dem von der Vorinstanz zugesprochenen Betrag (sogenanntes Gravamensystem; VGr, 23. November 2016, VB.2016.00460, E. 1.2 – 5. März 2014, VB.2013.00685, E. 1.3). Die vor Verwaltungsgericht zusätzlich beantragten acht Monatslöhne entsprechen rund Fr. 97'000.-. Die Beschwerde ist demnach durch die Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c [e contrario] VRG). 1.3 Die Beschwerdegegnerin beantragt, es sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, eventualiter der Beschwerdeführerin eine Entschädigung von zwei Monatslöhnen zuzusprechen. Auch unter Berücksichtigung der Begründungen ihrer Eingaben bleibt unklar, ob sie mit dem Hauptantrag eine unzulässige reformatio in peius zulasten der Beschwerdeführerin anstrebt (vgl. § 63 Abs. 2 VRG) und mit dem Eventualantrag die Aufrechterhaltung des vorinstanzlichen Beschlusses oder ob sie mit dem Hauptantrag die Abweisung der Beschwerde verlangt und eventualiter die Beschwerde im Umfang von weiteren zwei Monatslöhnen (was einer Entschädigung von insgesamt vier Monatslöhnen entspräche) anerkennen will. Weil jedenfalls keine rechtsgültige partielle Beschwerdeanerkennung vorliegt, kann die Frage offenbleiben. 2. 2.1 Nach § 53 Abs. 2 (in Verbindung mit Abs. 1) des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (LS 131.1) ist das kantonale Personalrecht auf das Arbeitsverhältnis von Gemeindeangestellten sinngemäss anwendbar, soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen. Die Beschwerdegegnerin schuf als gesetzliche Grundlagen zunächst die Besoldungsverordnung für die Behörden und die Kommissionen vom 1. Januar 2000 und sodann die Personalverordnung vom 9. Juni 2022 sowie das Personalreglement vom 19. Juli 2022, mit deren Inkrafttreten am 1. Januar 2023 die BVO ausser Kraft trat (Art. 25 PV, Art. 65 f. PR). Diese Erlasse erklären das kantonale Recht für anwendbar, soweit sie keine abweichenden Regelungen enthalten (Art. 6.4 BVO bzw. Art. 3 PV). Bezüglich Begründung, Dauer, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse verweist Art. 10 Abs. 1 PV explizit auf das kantonale Recht. Der Gemeinderat erlässt vollziehende Bestimmungen und kann von den kantonalen Regelungen abweichen, wenn es die dienstlichen Verhältnisse erfordern (Art. 10 Abs. 2 PV). 2.2 Gemäss Art. 10 Abs. 1 PV richtet sich somit die Kündigung

grundsätzlich nach dem kantonalen Recht, nämlich dem Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) und der Vollzugsverordnung vom 19. Mai 1999 zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111). Nach § 19 PG in der seit 1. Oktober 2022 geltenden Fassung kann eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens erst nach einer schriftlichen Mahnung, verbunden mit einer Frist zur Verbesserung, ausgesprochen werden. Auf die Frist kann verzichtet werden, wenn feststeht, dass sie ihren Zweck nicht erfüllen wird. Die Kündigung darf nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sein und setzt einen sachlich zureichenden Grund voraus (§ 18 Abs. 2 PG). Nach § 16 Abs. 1 lit. a VVO besteht ein sachlich zureichender Grund unter anderem, wenn mangelhafte Leistungen oder unbefriedigendes Verhalten vorliegen. Das kommunale Recht nennt beispielhaft verschiedene mögliche Gründe für eine Kündigung aufgrund mangelhafter Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ("nachlassende Leistung aufgrund von Alkohol- oder Drogenkonsum oder aus anderen Gründen", "wiederholte Pflichtverletzungen", "gestörtes Vertrauensverhältnis", "fehlender Wille zur Zusammenarbeit", "fehlende Integration in ein Team", "mangelnde Sozialkompetenz", Art. 15 PR). 2.3 Auf die Abfindung ist das kantonale Recht (§ 26 PG) aufgrund der Verweisung in Art. 10 Abs. 1 PV ebenfalls analog anwendbar. 2.4 Das seit dem 1. Januar 2023 geltende Personalrecht der Beschwerdegegnerin enthält ausführliche Regelungen zur Arbeitszeit, namentlich zu Mehrzeit, Überzeit und Arbeitszeitsaldo (vgl. Art. 30 ff., besonders Art. 37 ff. PR). Dagegen beschränkte sich die vorherige Regelung darauf, die Anwendung des kantonalen Personalrechts auf Arbeitszeitsaldo, Mehrzeit und Überzeit weitgehend – aber nicht vollständig – auszuschliessen (Art. 6.5.3 BVO). Insoweit ist das Obligationenrecht lückenfüllend heranzuziehen (vgl. VGr, 29. April 2021, VB.2020.00882, E. 5.2.3), wobei sich bezüglich der sich hier stellenden Rechtsfragen im Ergebnis keine Unterschiede ergeben. 3. Der zur Kündigung führende Ablauf stellt sich hier wie folgt dar: 3.1 Zur Vorgeschichte ist festzuhalten, dass Mitarbeiterbeurteilungen vom 14. Dezember 2010, 23. September 2013 und 11. April 2016 vorliegen. Die Beschwerdeführerin wurde zunächst als "vorzüglich", dann als "sehr gut" ("gut" bezüglich der Kommunikation/Konfliktbewältigung) bewertet; zuletzt wurde die fachliche Gesamtbeurteilung mit "sehr gut", das Verhalten mit "genügend bis gut" bewertet. Letzteres fällt in die Zeit der Tätigkeit und der Kündigung einer kurzzeitig angestellten Gemeindeschreiberin; in diesem Zusammenhang wurde die Beschwerdeführerin wegen einer späteren Kommunikationsverweigerung gegenüber dem Gemeinderat von diesem am 31. Mai 2016 verwarnet. Überliefert ist sodann die Aktennotiz eines Gemeinderats vom Juni 2013, wonach er der Beschwerdeführerin eine "Häufung von Fehlern" vorgeworfen habe, sie sich aber nicht einsichtig gezeigt habe. Umgekehrt wurde auf – wohl dieser Angelegenheit entsprungenem – Wunsch der Beschwerdeführerin dieser am 4. September 2013 ein positives Zwischenzeugnis ausgestellt und teilte das Kantonale Steueramt in den Jahren 2014, 2016 und 2019 die Qualifikation "sehr gut" bzw. die "besten Qualifikationen" gemäss den Revisions- bzw. Inspektionsberichten über das Steueramt C mit. Insgesamt ergibt sich aus den älteren Unterlagen – nicht zuletzt aus den Antworten der Beschwerdeführerin auf Vorhaltungen – das Bild einer fachlich grundsätzlich sehr guten und gegenüber den Vorgesetzten durchaus selbstbewussten Angestellten. Aus den wenigen Beanstandungen und Konflikten, die während über 20 Jahren aktenkundig wurden und deren Hintergründe unklar bleiben, lassen sich entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin keine Schlussfolgerungen für die vorliegende Kündigung ziehen. 3.2 Nachdem verschiedene ihrer Mitarbeitenden hohe Saldi an Guthaben aus Ferien,

Mehrzeiten und Dienstaltersgeschenken (DAG) aufgewiesen hatten, versuchte die Beschwerdegegnerin diese Problematik – auch im Hinblick auf das Inkrafttreten des vorgesehenen neuen kommunalen Personalrechts – abschliessend zu regeln. Sie schloss dazu drei Vereinbarungen ab, unter anderem mit der Beschwerdeführerin die Vereinbarung vom 9. November 2021 "hinsichtlich der ausserordentlichen Kompensation von Ferien-, Mehrzeit- und DAG-Guthaben" über deren Ferien- und Mehrzeitguthaben von insgesamt 1'719,46 Stunden per 31. Oktober 2021 und die allfällige Mehrzeit im November und Dezember 2021 sowie über das DAG-Guthaben von 126 Stunden. In dieser Vereinbarung wurde anerkannt, dass die Zeitguthaben betrieblich begründet waren, und deren Bezug und Kompensation geregelt. Aufgrund einer "externe[n] Analyse" stellte die Beschwerdegegnerin zudem einen Sachbearbeiter Finanzen an, mit einem Pensum von 50 % ab Oktober 2020 und von 70 % ab Januar 2022. Die bis Ende 2021 aufgelaufene Mehrzeit ist unter diesen Umständen für die Kündigung ebenfalls nicht relevant. 3.3 In der Mitarbeiterbeurteilung vom 16. Dezember 2021, die den Zeitraum vom 1. März bis zum 30. September 2021 abdeckt, wurde die Beschwerdeführerin in der Gesamtbeurteilung als "sehr gut" qualifiziert. Allerdings vermerkte die Vorgesetzte, die Gemeindeschreiberin, dass die Ressourcen (das heisst, das Arbeitspensum von 100 %) ausgelastet bzw. mehrheitlich überschritten würden, was zu ständigen Mehrzeiten führe, die nicht mehr abgebaut werden könnten. Die Arbeitszeiten sollten künftig den gesetzlichen Vorschriften angepasst werden. Mit dem Abbau von Mehrzeiten und Ferien sei per sofort zu beginnen. Bis Ende Dezember 2021 müsse der gute Wille zum Abbau in der Zeiterfassung ersichtlich sein. Ab Anfang 2022 müsse monatliche Mehrzeit von mehr als 15 Stunden vorweg oder, wenn dies nicht möglich sei, mit der Abgabe der monatlichen Zeiterfassung begründet werden. Im folgenden halben Jahr kam das Thema verschiedentlich zwischen der Gemeindeschreiberin und dem Gemeindepräsidenten einerseits sowie der Beschwerdeführerin andererseits zur Sprache. Die Beschwerdeführerin stellte sich jeweils auf den Standpunkt, die Mehrzeiten seien vor allem wegen der laufenden IT-Umstellungen unerlässlich. Schliesslich wiesen der Gemeindepräsident und die Gemeindeschreiberin mit Schreiben vom 22. September 2022 die Beschwerdeführerin namentlich an, sämtliche Arbeiten künftig innerhalb des Stellenpensums von 100 % auszuführen, wobei nach Absprache mit der Gemeindeschreiberin ein Einbezug weiterer Mitarbeitender zur Unterstützung denkbar sei. Bei Nichteinhalten der Vorgaben würden weitere Massnahmen getroffen. Ende Oktober 2022 wies der Gleitzeitsaldo der Beschwerdeführerin für das Jahr 2022 über 430 Stunden Mehrzeit auf, wovon jedoch zumindest $80\frac{3}{4}$ Stunden abzuziehen sind, die für ein bestimmtes Projekt aufgewendet wurden. Dazu hatte die Beschwerdeführerin noch 42 Stunden Ferien zugute. Allerdings war im Oktober nur rund eine Stunde Mehrzeit angefallen. 3.4 Mit Schreiben vom 1. November 2022 setzten der Gemeindepräsident und die Gemeindeschreiberin der Beschwerdeführerin eine Bewährungsfrist zur Verbesserung bis 31. Januar 2023 an und definierten insgesamt 13 Leistungs- und Verhaltensziele, welche die Beschwerdeführerin innerhalb dieser Frist zu erreichen habe. Nach mindestens einer Besprechung (am 5. Dezember 2022) und verschiedener Korrespondenz (zuletzt einem Schreiben der Beschwerdeführerin an den Gesamtgemeinderat vom 19. Januar 2023) übergaben der Gemeindepräsident und die Gemeindeschreiberin der Beschwerdeführerin am 23. Januar 2023 ein Schreiben, wonach die Beschwerdegegnerin die von der Angestellten verschuldete ordentliche Kündigung des Anstellungsverhältnisses in Betracht ziehe und der Beschwerdeführerin hierzu das rechtliche Gehör gewährt werde. Sie stützten sich dabei auf eine negativ ausgefallene

"Beurteilung der definierten Ziele" vom 20. Januar 2023. Unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme der Beschwerdeführerin sprach der Gemeinderat am 7. Februar 2023 die von der Beschwerdeführerin verschuldete Kündigung des Anstellungsverhältnisses per 31. August 2023 aus.

E. 4.1

Nach Art. 6.4 f. BVO in Verbindung mit § 19 PG hat einer Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens grundsätzlich eine schriftliche Mahnung, verbunden mit einer Frist zur Verbesserung von längstens drei Monaten, voranzugehen. Daraus folgt ohne Weiteres, dass die Bewährungsfrist der Verbesserung bereits zuvor bestehender Mängel und der Einhaltung allenfalls hiermit verbundener Vorgaben dient und nicht der Durchsetzung neuer Vorgaben. Bei der Prüfung, ob die konkrete Bewährungsfrist in diesem Sinn zulässig war, ist im Folgenden zwischen den Leistungs- und den Verhaltenszielen zu unterscheiden.

E. 4.1.1

Die Beschwerdegegnerin kritisierte an der Leistung der Beschwerdeführerin hauptsächlich die generierte Mehrzeit. Mit Blick darauf ist zunächst der Unterschied zwischen Mehr- und Überzeit auszuführen. Mehrzeit stellt Arbeitszeit dar, welche auf Initiative des Arbeitnehmers geleistet wird und auf dessen individueller Arbeitseinteilung beruht (vgl. BGE 130 V 309 E. 5.1.3). Sie ist im Rahmen des Gleitzeitsaldos zu kompensieren. Ein Gleitzeitguthaben, das innerhalb der massgeblichen Zeitspanne nicht kompensiert werden kann, verfällt grundsätzlich. Denn die Zeitautonomie des Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis mit vereinbarter Gleitzeit korreliert mit seiner Verpflichtung, allfällige Mehrstunden innert nützlicher Frist wieder abzubauen. Der Sinn der Gleitzeit liegt gerade darin, dass der Arbeitnehmer in deren Rahmen zeitautonom bestimmen kann, die Soll-Arbeitszeit zu über- oder zu unterschreiten. Das Risiko, dass Mehrzeit nicht vollumfänglich abgebaut werden kann, liegt somit beim Arbeitnehmer (vgl. zum Ganzen BGE 123 III 469 E. 3b, 130 V 309 E. 5.1.3; Wolfgang Portmann/Roger Rudolph, Basler Kommentar, 2020, Art. 321c OR N. 18; Ullin Streiff/Adrian von Kaenel/Roger Rudolph, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. A., Zürich etc. 2012, Art. 321c N. 4 S. 214). Mehrzeit beruht demnach auf Gründen, die der Sphäre des Arbeitnehmers zuzurechnen sind, beispielsweise dessen Arbeitsweise (Setzung von Prioritäten, Effizienz etc.). Dagegen handelt es sich um Überzeit, wenn ein positiver Arbeitszeitsaldo vorliegt, dessen Ursache in objektiven Gründen liegt, die nicht dem Arbeitnehmer zugerechnet werden können. Als Überzeit gilt Arbeitszeit, welche durch die Vorgesetzten über die vereinbarte Regelarbeitszeit hinaus für bestimmte, klar abgegrenzte Zeiten und ausserordentliche Aufträge angeordnet oder im Nachhinein als solche genehmigt wird. Geleistete Arbeitsstunden, die vom Vorgesetzten nicht angeordnet wurden und von denen dieser auch keine Kenntnis hatte, sind zu entschädigen, sofern sie objektiv notwendig waren (BGE 129 III 171 E. 2.2 f.). Mehrzeit kann sich damit im Nachhinein als Überzeit erweisen. In diesem Fall müssen die Überstunden dem Arbeitgeber sobald als möglich gemeldet und von ihm genehmigt werden. Die Genehmigung von Überstunden kann auch stillschweigend erfolgen, indem der Arbeitgeber auf gemeldete Überstunden hin keinen Einspruch erhebt. Gegen den Willen des Arbeitgebers dürfen jedoch keine Überstunden geleistet werden (zum Ganzen: VGr, 16. April 2014, VB.2014.00089, E. 3.2 – 23. Oktober 2013, VB.2013.00242, E. 2.2 f.).

E. 4.1.2

Wenn die Beschwerdegegnerin ihre Entschädigungspflicht über den Gleitzeitausgleich hinaus ausschliessen wollte, hätte sie demnach keine Anweisungen zu erteilen brauchen, wonach keine Mehrzeiten zu generieren seien; sie hätte sich darauf beschränken können, Überstunden zu untersagen. Doch war die Beschwerdegegnerin grundsätzlich berechtigt (wenn nicht sogar verpflichtet), die Beschwerdeführerin dazu anzuhalten, die Arbeit innerhalb der Arbeitszeit zu verrichten. Insoweit durfte sie auch das Gleitzeitmodell durch Anordnungen konkretisieren, innerhalb welcher Zeitdauer Mehrzeit zu kompensieren sei. Dies folgt aus der Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin (Art. 6.4 f. BVO in Verbindung mit § 39 PG) und auch aus deren Recht, die Leistung der Arbeitnehmerin auch in quantitativer Hinsicht zu überprüfen. Angesichts der Vorgeschichte ergäbe sich daraus, dass das entsprechende Leistungsziel grundsätzlich zulässig war. Dasselbe gälte für die Leistungsziele, welche das Führen wöchentlicher Arbeitspläne als Hilfsmittel zur Zielerreichung vorsehen (Nr. 2), die zu bewältigenden und die zu delegierenden bzw. einzustellenden Arbeiten definieren (Nrn. 3–8) und den Abbau des Ferienguthabens 2022 vorsehen (Nr. 9). Ebenso hätte die effiziente Arbeitserbringung als Ziel formuliert werden dürfen (lit. B Nr. 13, unter den Verhaltenszielen aufgeführt).

E. 4.1.3

Dies alles gilt allerdings unter dem Vorbehalt, dass das beanstandete Verhalten im Zeitpunkt der Ansetzung der Bewährungsfrist andauerte. Tatsächlich arbeitete die Beschwerdeführerin – nach der Anweisung vom 22. September 2022, ihr Pensum einzuhalten – im Oktober 2022 nur eine Stunde Mehrzeit und bezog sie vier (der noch verbliebenen neun) Ferientage. Die Bewährungsfrist wurde denn auch vorwiegend mit der Verkürzung der ursprünglich vorgesehenen Ferien im Oktober und mit der Missachtung von Weisungen begründet. Dass weitere relevante Weisungen als die genannte – namentlich solche zum Ferienbezug im Oktober – bestanden hätten, wird allerdings von der Beschwerdeführerin bestritten und ist auch nicht aktenkundig. Daher ist zweifelhaft, ob bezüglich der Leistung überhaupt eine Bewährungsfrist angesetzt werden durfte, was mit Blick auf die folgenden Erwägungen jedoch offengelassen werden kann.

E. 4.2.1

Bezüglich des Verhaltens wird in der Mitarbeiterbeurteilung vom 16. Dezember 2021 die "Kommunikation/Konfliktfähigkeit" mit "gut" bis "sehr gut" bewertet. Es wird festgehalten, dass die Beschwerdeführerin "je nach Gesprächspartner (GS [Gemeindeschreiberin])" manchmal überreagiere und die Tonalität verbessert werden müsse. Zusammenarbeit und Umgang mit der Gemeindeschreiberin müssten von beiden Seiten her verbessert werden. Die Optimierung der Zusammenarbeit wird auch als Entwicklungsmassnahme aufgeführt. Zu zweit hätten sie die Problematik zu analysieren und nach Lösungen zu suchen, nach drei Monaten sei eine Standortbestimmung vorzunehmen. Die Beschwerdeführerin merkte zu diesem Thema unter anderem an, dass sie die Zusammenarbeit nicht als problematisch empfinde, aber aufgrund ihrer hohen beruflichen Belastung manchmal etwas kurz angebunden sei. Angesichts ihrer Arbeitsbelastung fehle ihr das Verständnis für interne Gespräche, die ihrer Ansicht nach nicht dringlich seien. Insoweit sind also Kommunikationsschwierigkeiten und Spannungen zwischen der Gemeindeschreiberin und der Beschwerdeführerin sowie eine geringe Kooperationsbereitschaft letzterer bezüglich der Problemlösung dargetan. Massnahmen zur Problembhebung und spätere Feststellungen spezifisch zum Verhalten der Beschwerdeführerin ergeben sich jedoch nicht aus den Akten,

wobei am 12. September 2022 eine Besprechung des Gemeindepräsidenten mit der gesamten Verwaltung zum Thema Zusammenarbeit stattfand, wo generell das Ziel der Verbesserung von Kommunikation, Tonalität und Unterstützung gesteckt wurde. Ob unter diesen Umständen fast ein Jahr nach der Mitarbeiterbeurteilung die respektvolle, sachliche und freundliche Kommunikation mit der Vorgesetzten als Ziel der Bewährungsfrist für die Beschwerdeführerin festgeschrieben werden durfte, ist fraglich, kann jedoch letztlich offenbleiben (vgl. E. 6.7).

E. 4.2.2

Jedenfalls sind den Akten, namentlich der Mitarbeiterbeurteilung vom 16. Dezember 2021 und der Aktennotiz vom 15. September 2022 zur soeben genannten Besprechung, keine ausreichenden Hinweise auf ein zu verbesserndes Verhalten gegenüber anderen Mitarbeitenden zu entnehmen. Schliesslich hatte die Beschwerdeführerin vor dem Beginn der Bewährungsfrist am 1. November 2022 gar keine Gelegenheit, ein verbesserungswürdiges Verhalten gegenüber dem auf Anfang November 2022 für drei Monate angestellten externen Springer an den Tag zu legen. Die Verhaltensziele "Zusammenarbeit mit dem externen Springer" (Nr. 11) im Sinn eines freundlichen Umgangs mit diesem und "Kommunikation" (Nr. 12) waren daher ganz bzw. teilweise (nämlich bezogen auf die anderen Mitarbeitenden) unzulässige Bewährungsziele, weil sie nicht auf die Verbesserung bestehenden Fehlverhaltens ausgerichtet waren.

E. 4.2.3

Schliesslich durften die Einschränkung des Homeoffice und die Pflicht zur vermehrten persönlichen Anwesenheit (Nr. 10) zulässigerweise im Sinn einer Weisung aufgetragen werden; inwieweit sie als Bewährungsmassnahme auferlegt werden durften, kann offenbleiben (vgl. E. 6.2).

E. 4.3.1

Was die konkrete Ausgestaltung der Bewährungsziele betrifft, ist bezüglich des primären Leistungsziels festzuhalten: Einerseits wurde die Erfüllung der Aufgaben in der ordentlichen Soll-Arbeitszeit verlangt, andererseits die Erledigung verschiedener Arbeiten (unter Einbezug des Sachbearbeiters), wobei die Beschwerdeführerin nachträglich von einer Aufgabe (der Erstellung der Anlagebuchhaltung) entbunden wurde. Die Beschwerdeführerin hatte stets angeführt, ihre Mehrzeiten seien auf den Aufwand für besondere Einzelprojekte, namentlich die IT-Umstellung, zurückzuführen. Im Vorfeld der Ansetzung der Bewährungsfrist hatte sie sinngemäss vorgebracht, dass die Erfüllung verschiedener Aufgaben geregelt werden müsse, wenn sie sich auf die Soll-Arbeitszeit beschränken müsse. Darauf war ihr beschieden worden, dass sämtliche Arbeiten (mit einer Ausnahme) von ihr innerhalb des ordentlichen Pensums zu erledigen seien. Insofern scheinen die Leistungsziele in ihrer Gesamtheit keinen Bezug zu nehmen auf die Position der Beschwerdeführerin, wonach ihre Mehrzeiten auf spezielle, vorübergehende Projekte zurückzuführen seien. Sie ergeben nur Sinn unter der Voraussetzung, dass die Erfüllung sämtlicher Aufgaben innerhalb der Soll-Arbeitszeit überhaupt möglich war, wobei offenbleibt, weshalb die Beschwerdegegnerin zu dieser Einschätzung gelangte (in ihrem Schreiben vom 22. September 2022 erwähnt sie nicht näher beschriebene "Umfragen bei anderen Gemeinden", in der Kündigungsverfügung eine ebenfalls nicht näher bezeichnete "externe Analyse"). Umgekehrt wurde für die Bewährungsfrist ein externer Springer, also eine zusätzliche Arbeitskraft, angestellt. Damit könnte allenfalls doch auf die Möglichkeit

Bezug genommen worden sein, dass die Beschwerdeführerin aufgrund von Einzelprojekten objektiv quantitativ überbelastet war, doch bleibt dies angesichts der konkreten Rolle des Springers zweifelhaft (vgl. dazu sogleich E. 4.3.2).

E. 4.3.2.1

Für die Zeit der Bewährungsfrist wurde ein externer Springer angestellt. Gemäss Ziel Nr. 11 sollte dieser die Beschwerdeführerin bei der Erfüllung ihrer Arbeiten unterstützen und gleichzeitig einen Teil der Arbeiten erledigen, gemäss Ziel Nr. 13 konnte und sollte die Beschwerdeführerin für die effiziente, zweck- und ressourcenorientierte Gestaltung der Arbeitsabläufe die Unterstützung des Springers in Anspruch nehmen, indem sie ihm ihre Verbesserungsvorschläge unterbreiten und diese mit ihm besprechen würde. In einem E-Mail-Verkehr mit der Gemeindeschreiberin vom November 2022 brachte die Beschwerdeführerin vor, an einer Sitzung vom 4. November 2022 sei besprochen worden, der Springer arbeite zu ihrer Entlastung in erster Linie an der Anlagebuchhaltung. Erst an der Sitzung vom 11. November 2022 habe sie erfahren, dass er den Auftrag habe, die Arbeitsabläufe und Prozesse ihrer Abteilung zu überprüfen. Die Gemeindeschreiberin antwortete, dies sei nicht korrekt; die Beschwerdeführerin sei bereits am 1. November 2022 informiert worden, dass der Springer die Prozesse begutachte und Vorschläge zur Optimierung unterbreite. Der Springer werde die Beschwerdeführerin bei den Tagesgeschäften unterstützen und entlasten. Auf die Antwort der Beschwerdeführerin hin, dass nicht sie, sondern der Sachbearbeiter das Tagesgeschäft bearbeite, bestätigte die Gemeindeschreiberin dann doch, dass der Springer die Anlagebuchhaltung erfassen werde und die Beschwerdeführerin bei der Erfüllung ihrer Arbeiten unterstützen solle. "Gegenseitige Verbesserungsvorschläge sollen besprochen und wo nötig optimiert werden". Gemäss der Aktennotiz vom 6. Dezember 2022 zur Besprechung vom Vortag war der Springer "zur Entlastung" der Beschwerdeführerin anwesend; er sollte aber auch die (Arbeits■)Prozesse analysieren. Der Zielbeurteilung und dem Schreiben zur Gewährung des rechtlichen Gehörs kann entnommen werden, dass die Beschwerdeführerin nach der Ansicht der Beschwerdegegnerin vom Springer eine effizientere Arbeitserledigung hätte lernen sollen, mit anderen Worten, dass diesem sinngemäss die Aufgabe eines Coachs zugeordnet worden war. Es heisst sogar, der Springer hätte "die Finanzabteilung weiterentwickeln", also gewissermassen eine Organisationsanalyse vornehmen sollen. Weiter verfasste der Springer einen Zwischenbericht über die Beschwerdeführerin und informierte er seine Vorgesetzten zumindest in einem Fall über die Anwesenheit der Beschwerdeführerin im Büro, was auf eine Kontrollfunktion hindeutet.

E. 4.3.2.2

Weil keine Sitzungsprotokolle vorliegen, ist nicht festgehalten, wann und inwieweit die Beschwerdeführerin erstmals über die Funktionen des Springers informiert wurde. Der Aufstellung der Ziele für die Bewährungsfrist und dem dazugehörigen Schreiben vom 1. November 2022 ist jedenfalls nicht zu entnehmen, dass der Springer den Auftrag hatte, die Prozesse der Abteilung oder gar die Beschwerdeführerin zu überprüfen. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Festsetzung der Bewährungsziele insofern einen versteckten Hinweis enthält, als die Beschwerdeführerin ihre wöchentlichen Arbeitspläne nicht nur der Gemeindeschreiberin, sondern auch dem Springer vorzulegen hatte. Zudem steht ein solcher Auftrag im Widerspruch zu den Vorgaben an die Beschwerdeführerin, die Aufgaben innerhalb des Soll-Pensums zu verrichten, weil er voraussetzen würde, dass die Überprüfung der Abläufe, die Umsetzung von Verbesserungen und das Handeln nach den

gewonnenen Erkenntnissen bzw. optimierten Abläufen innerhalb derselben drei Monate erfolgen konnten. Es ist nicht nachvollziehbar, wie eine Aushilfskraft zur Entlastung der Beschwerdeführerin hätte beitragen können, wenn sie zugleich (mit dieser zusammen) eine Analyse der Arbeitsprozesse hätte vornehmen sollen, was einen bestimmten Zeitaufwand mit sich bringt.

E. 4.3.2.3

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Springer verschiedene, sich widersprechende Funktionen erfüllen sollte und die Beschwerdeführerin ungenügend über diese informiert wurde, womit ihr die Einhaltung der Leistungsziele von vornherein erschwert wurde.

E. 4.3.3

Sodann ist festzuhalten, dass mit Ziel Nr. 4 der Beschwerdeführerin eine Tätigkeit (Ausfüllen von Steuererklärungen für einzelne Einwohnerinnen und Einwohner) gerügt und untersagt wird, die der Beschwerdegegnerin – wenn wohl auch nicht den aktuellen Behördemitgliedern und der aktuellen Gemeindeschreiberin – grundsätzlich bekannt war (vgl. das Protokoll der Personalkommissionssitzung vom 3. Juli 2017, S. 4). Schliesslich ist Ziel Nr. 3 (die Delegation des Tagesgeschäfts an den Sachbearbeiter) zumindest missverständlich formuliert, weil der Beschwerdeführerin jegliche nicht ausdrücklich erfragte Einflussnahme untersagt wird, aber offenbleibt, inwieweit ihre Verantwortung als Vorgesetzte bestehen bleiben soll.

E. 4.4

Insgesamt ergibt sich aus den teils unzulässigen, teils auf Vorannahmen beruhenden Bewährungszielen und der unklaren Rolle des Springers, dass die Bewährungsfrist keine faire Chance zur Verbesserung mit Blick auf eine weitere Zusammenarbeit darstellte.

E. 5.1

Mit Schreiben vom 19. Januar 2023 versandte die Beschwerdeführerin eine Stellungnahme zur Ansetzung der Bewährungsfrist an den Gesamtgemeinderat. Mit der Datumsangabe 20. Januar 2023 wurde im Namen der Beschwerdegegnerin eine nicht signierte "Beurteilung der definierten Ziele für A in der Zeit der Bewährungsfrist vom 1. November 2022 bis 31. Januar 2023" verfasst, wobei an einer Stelle des Textes der 13. Januar 2023 als "heute" bezeichnet wird. Mit Schreiben vom 23. Januar 2023 gewährten der Gemeindepräsident und die Gemeindeschreiberin der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör zur in Aussicht gestellten Kündigung. Sinngemäss wurde damit die Bewährungsfrist einige Tage vor ihrem vorgesehenen Ende abgebrochen. Die Kündigung sprach der Gemeinderat am 7. Februar 2023 aus.

E. 5.2

Nach § 19 Satz 3 PG kann auf eine Bewährungsfrist verzichtet werden, wenn feststeht, dass sie ihren Zweck nicht erfüllen kann. Entsprechend kann eine angesetzte Bewährungsfrist verkürzt bzw. abgebrochen werden, wenn die betroffenen Mitarbeitenden sich einer Änderung ihres Verhaltens verweigern und damit offensichtlich ist, dass der Zweck der Bewährungsfrist nicht mehr erreicht werden kann. Dies darf jedoch nicht leichthin angenommen werden. Jedenfalls liegt noch keine Verweigerungshaltung vor, wenn sich eine Besserung während der Bewährungsfrist erst langsam einstellt, ein Bemühen um Besserung aber ersichtlich ist (VGr, 7. März 2012, VB.2011.00595, E. 5.2; Gegenbeispiel: VGr, 3. April 2019, VB.2018.00642, E. 5.3.6). Die Beschwerdeführerin strebte die

Erfüllung der Ziele an und erreichte diese gemäss der Beurteilung vom 20. Januar 2023 teilweise auch. In ihrem Schreiben vom 19. Januar 2023 nimmt die Beschwerdeführerin zwar ausführlich zu den Bewährungszielen Stellung und stellt deren Zulässigkeit teils auch in Frage, doch geht aus dem Brief nicht hervor, dass sie sich nicht daran halten wolle. Das Schreiben zur Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Kündigung nehmen denn auch nicht auf diese Stellungnahme Bezug. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ist somit keine "Uneinsichtigkeit" der Beschwerdeführerin ausgewiesen, die einen vorzeitigen Abbruch der Bewährungsfrist gerechtfertigt hätte. Ebenso wenig ist ein anderer Grund hierfür zu erkennen. Dass die Bewährungsfrist ohnehin nur noch rund zehn Tage gedauert hätte, spricht nicht für ihre Verkürzung: Zwar wird mit dem Zeitablauf immer unwahrscheinlicher, dass eine Beurteilung noch wesentlich zu ändern wäre, doch nimmt entsprechend der Bedarf nach einem vorzeitigen Abbruch ab. Die Verkürzung der Bewährungsfrist stellt somit einen Mangel der Kündigung dar.

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin macht sodann eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, weil in der Gehörsverweigerung der Wille zur weiteren Zusammenarbeit bereits klar verneint worden sei.

E. 5.3.1

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör stellt ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, damit sie im Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 143 V 71 E. 4.1; BGr, 7. März 2024, 1C_126/2023, E. 2.1.1).

E. 5.3.2

Der Tonfall des Schreibens vom 23. Januar 2023, mit welchem der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt wurde, ist auf weite Strecken unangebracht, was unter dem Aspekt der Fürsorgepflicht zu berücksichtigen ist (vgl. dazu E. 8.2). Zusammenfassend wurde festgehalten, dass eine weitere Zusammenarbeit "faktisch nicht mehr vorstellbar" bzw. "nicht zumutbar" erscheine. Dies reicht hier aber nicht aus für die Schlussfolgerung, das rechtliche Gehör sei nur pro forma gewährt worden: Das betreffende Schreiben war vom Gemeindepräsidenten und der Gemeindeschreiberin unterzeichnet worden, während der Gesamtgemeinderat für die Kündigung zuständig war. Es besteht kein Anlass anzunehmen, dieser hätte nicht unabhängig und ergebnisoffen entscheiden können, ungeachtet dessen, dass ein Verzicht auf die Kündigung angesichts der offensichtlich angespannten Situation sinnvollerweise mit anderen Massnahmen – etwa einer Mediation – hätte kombiniert werden müssen. Die Information, dass Gemeindepräsident und Gemeindeschreiberin sich eine weitere Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin – unter Vorbehalt von deren Stellungnahme – nicht vorstellen konnten, macht als solche die Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht zur Formsache, sondern ist im Gegenteil als Entscheidungsgrundlage der kündigenden Instanz zur Kenntnis zu bringen.

E. 6

Im Folgenden ist auf die Zielbeurteilungen einzugehen, soweit die betreffenden Ziele nicht ohnehin unzulässig waren (Nr. 11 und teilweise Nr. 12) oder als erreicht bezeichnet wurden

(Nrn. 3, 4 und 6). Dabei folgen die Erwägungen der detaillierten Zielbeurteilung vom 20. Januar 2023, auf welcher die Begründung der Kündigung vom 7. Februar 2023 beruht.

E. 6.1

Zum Ziel Nr. 1, der Erfüllung der Aufgaben in der ordentlichen Soll-Arbeitszeit, ist der "Beurteilung" zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin eine wöchentliche Arbeitszeit von 42 Stunden auswies. Die Beschwerdegegnerin nimmt jedoch an, dass diese Angaben nicht zutreffen und die Beschwerdeführerin mehr arbeitete, ohne dies auszuweisen. Die angeführten Handlungen (Verbleib im Büro über die eingetragene Arbeitszeit hinaus an einem Tag, Versand einer mit dem Beruf zusammenhängenden E-Mail an einem Ferientag, Planung der Arbeitszeiten nach der Anwesenheit des Springers) sind jedoch nicht geeignet, diesen Vorwurf zu belegen. Die tendenziell gegenläufige Behauptung im Schreiben zur Gewährung des rechtlichen Gehörs und in der Kündigungsverfügung, die Beschwerdeführerin habe Arbeiten vor sich hergeschoben und Pendenzen aufgebaut bleibt ebenfalls unbelegt. Die Ansicht der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin sich ihrer Pflicht zur Einhaltung der Soll-Arbeitszeit und zum Abbau von Mehrzeiten widersetzt und dadurch ihre Treuepflicht verletzt habe, trifft nicht zu. Was den Abbau von Mehrzeiten betrifft, war er nicht angeordnet worden, auch nicht für die Bewährungsfrist.

E. 6.2

Insbesondere wirft die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin vor, ihre Arbeitszeiten nach denjenigen des Springers gerichtet zu haben. Hierzu ist anzumerken, dass in Ziel Nr. 10 die persönliche Anwesenheit im Büro am Montag, Dienstag und Freitag vorgeschrieben wurde. Insbesondere durften Sitzungen nicht so gelegt werden, dass die Sitzung mit der Gemeindeschreiberin und dem Springer am Freitag um 10 Uhr tangiert würde, und durften wegen der Anwesenheit des Springers nur in begründeten Ausnahmefällen Sitzungen am Montag vereinbart werden. In diesen äusserst detaillierten Anweisungen wurde der Beschwerdeführerin jedoch nicht untersagt, nach Arbeitsschluss bereits vor dem Springer das Büro zu verlassen, wobei der Zweck einer solchen Anordnung auch nicht ersichtlich wäre. Ein solches Verhalten hielt die Gemeindeschreiberin der Beschwerdeführerin in einer E-Mail vom 14. November 2022 jedoch vor. Offenbar fragte die Beschwerdeführerin in der Folge jeweils den Springer, wann er freitags das Büro verlasse, um ihre Arbeitszeit planen zu können. Angesichts der Vorgaben – namentlich durfte die Beschwerdeführerin grundsätzlich keine Mehrzeiten generieren – war dies ohne Weiteres angebracht. Diese zweckmässige Reaktion auf die verschiedenen Vorgaben kann der Beschwerdeführerin nicht zum Vorwurf gemacht werden. Die negative Beurteilung bezüglich der Ziele Nrn. 1 und 10 ist somit nicht nachvollziehbar. Sodann kann aus dem Versand einer E-Mail an einem Ferientag nicht geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin an diesem Tag gearbeitet habe, weshalb Ziel Nr. 9 (Abbau der Ferienguthaben 2022) nicht als nur "teilweise erreicht" bezeichnet werden kann. Angesichts der genannten Umstände ist schliesslich der Vorwurf unbelegt, die Beschwerdeführerin habe nicht effizient gearbeitet und damit Ziel Nr. 13 nicht erreicht. Die Wiedergabe einer angeblichen Aussage der Beschwerdeführerin durch den Springer genügt als Grundlage dieser Bewertung offensichtlich nicht. Sodann sind Vorschläge der Beschwerdeführerin zur Anpassung der Arbeitsabläufe aktenkundig, wobei offenbleibt, ob dies überhaupt notwendig war. Dem Vorwurf, die Beschwerdeführerin habe kein Interesse an der Anpassung und Optimierung ihrer Arbeitsabläufe gehabt, kann somit nicht gefolgt werden.

E. 6.3

Zu Ziel Nr. 2, der Erstellung wöchentlicher Arbeitspläne, lautet die Beurteilung: "Ziel formal mehrheitlich erreicht, inhaltlich geben die Pläne nicht die Realität wieder und sind somit wertlos." Der Vorbehalt bezüglich des Formellen geht darauf zurück, dass die Beschwerdeführerin einen Wochenplan um 2 Stunden und 40 Minuten zu spät einreichte. Inhaltlich wirft die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin vor, die Arbeiten würden immer so auf die Wochenpläne verteilt, dass 42 Stunden resultierten. Dieser Vorwurf ist erstaunlich, hatte doch die Beschwerdeführerin die Anweisung erhalten, ihre Arbeiten innerhalb ihres Pensums von 100 % zu erledigen, und wurde nie bestritten, dass genügend Arbeit zur Ausfüllung des Pensums vorhanden war. Zudem wurden die Wochenpläne wöchentlich besprochen, wobei eine Verbesserung von Aufbau und Inhalt anscheinend nicht konkret angeregt wurde. Auch an der Sitzung vom 5. Dezember 2022, an welcher die Wochenpläne behandelt wurden, wurden keine Änderungen verlangt. Dass die Pläne recht rudimentär sind, kann daher nicht massgebend sein.

E. 6.4

In Bezug auf Ziel Nr. 5 (Erstellen der Anlagebuchhaltung) hatte die Gemeindeschreiberin der Beschwerdeführerin am 21. November 2022 per E-Mail bestätigt, dass der Springer die Anlagebuchhaltung erfassen werde und sie "somit von diesem Ziel [...] entbunden" sei. In der Beurteilung wurde der Beschwerdeführerin vorgeworfen, sie habe die Anlagebuchhaltung weder selber erstellt noch gelernt, wie sie in Zukunft damit umzugehen habe. Das Ziel sei daher nicht erreicht. Angesichts dessen, dass die Beschwerdeführerin ausdrücklich von der Erfüllung dieses Ziels entbunden wurde, ist diese Beurteilung geradezu treuwidrig.

E. 6.5

Die Ziele Nrn. 7 und 8 (Bereinigung offener IT-Pendenzen und Funktionieren des IT-Betriebs) bewertete die Beschwerdegegnerin ebenfalls als nicht erreicht. Mängel des IT-Betriebs beanstandete sie jedoch nicht. Die Beurteilung stützt sich dabei auf angebliche (nicht protokollierte) Aussagen der Beschwerdeführerin vom 13. Januar 2023, wonach diese Ziele sie nicht betreffen. In ihrer Stellungnahme vom 19. Januar 2023 führte die Beschwerdeführerin aus, dass die Erreichung dieser Ziele ausserhalb ihres Einflussbereichs liege, weil die IT von externen Unternehmen besorgt werde. Sie schrieb aber auch, dass die IT grundsätzlich funktioniere und die tägliche Arbeit durch offene Punkte bzw. Pendenzen nicht beeinträchtigt werde. Dem Stellenbeschrieb ist nicht zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin persönlich für das Funktionieren der von ihrer Abteilung verwendeten IT zu sorgen hatte. Angesichts dessen beruht die Beurteilung, wonach sich die Beschwerdeführerin den Zielen entziehe bzw. verweigere, auf einem offensichtlichen Missverständnis. Ein Anhaltspunkt für den Vorwurf in der Beschwerdeantwort, die Beschwerdeführerin habe das Ziel eines funktionierenden IT-Betriebs gar "nicht an die Hand genommen", findet sich in den Akten nicht.

E. 6.6

In den genannten Fällen ist der Vorwurf ungenügender Zielerreichung unzutreffend bzw. die Beanstandung einer bloss formellen Zielerreichung nicht angebracht. Teils wurden während der Bewährungsfrist die Ziele weiterentwickelt und die Detailvorgaben in widersprüchlicher Weise geändert, sodass die Beschwerdeführerin an Anforderungen gemessen wurde, die nicht von Anfang an bestanden. Umgekehrt wurde der

Beschwerdeführerin Ungenügen der Wochenpläne vorgeworfen, obwohl während der Bewährungsfrist die Verbesserung von Mängeln hätte angeregt werden können.

E. 6.7

Es verbleibt der Vorwurf mangelhafter Zielerfüllung in Bezug auf die Kommunikation (Ziel Nr. 12), soweit diese die Gemeindeschreiberin betrifft. Insofern ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass die sehr scharf formulierten Vorwürfe der Unfreundlichkeit, Respektlosigkeit, Renitenz und Obstruktion in den Akten keine haltbare Stütze finden. Die Vorhaltungen werden nicht belegt. In der Regel werden sie nicht näher ausgeführt, was etwa für den Vorwurf in der Kündigungsverfügung gilt, die Beschwerdeführerin sei "unfreundlich oder gar unanständig" gewesen, "auch in Anwesenheit des Springers"; soweit konkrete Vorfälle genannt werden, bestehen abweichende Darstellungen der Beschwerdeführerin, die ebenso plausibel sind. Anzumerken ist, dass die Beschwerdeführerin unter teils unangebrachtem Druck stand: Die Erwartungshaltung wurde während der laufenden Bewährungsfrist teils verschärft (so wurde über das vorgeschriebene Einhalten des Soll-Pensums hinaus der Abbau von Mehrstunden thematisiert; vgl. auch vorne E. 4.3.2, 6.2, 6.6). Zudem wurde der Beschwerdeführerin ein "Feedback" aus Berichten der Gemeindeschreiberin und des Springers gegeben, wobei die Beschwerdeführerin unwidersprochen ausführt, ihre Bitte um Einsicht in diese Berichte sei abgeschlagen worden, und die Berichte auch nicht in den Akten – namentlich im Personaldossier – enthalten sind.

E. 6.8

Insgesamt sind die der Beschwerdeführerin vorgehaltenen Kündigungsgründe nicht belegt. Die Kündigung ist daher ohne sachlichen Grund erfolgt. Die von der Beschwerdegegnerin beantragten Zeugenbefragungen sind zur Sachverhaltsabklärung nicht erforderlich. Ohnehin ist es nicht Aufgabe der Rechtsmittelbehörde, die für eine Kündigung notwendigen Beweismittel nachträglich zu beschaffen (vgl. VGr, 21. September 2022, VB.2022.00120, E. 4.3).

E. 7.1

Die Vorinstanz, die einen sachlichen Kündigungsgrund in einer angeblichen Weigerung der Beschwerdeführerin zur Einhaltung der Soll-Arbeitszeit und zum Abbau von Mehrzeiten erblickte, bejahte die Missbräuchlichkeit der Kündigung aufgrund der Umstände. Sie verweist auf die Praxis zu Art. 336 OR, wonach der sachliche Kündigungsschutz zwar grundsätzlich am Motiv der Kündigung anknüpfe, die Missbräuchlichkeit sich jedoch auch aus der Art und Weise ergeben könne, wie die kündigende Partei ihr Recht ausübt. Die Parteien müssen das Gebot schonender Rechtsausübung beachten und dürfen "insbesondere kein falsches und verdecktes Spiel treiben, das Treu und Glauben krass widerspricht". Ein krass vertragswidriges Verhalten, namentlich eine schwere Persönlichkeitsverletzung im Umfeld einer Kündigung, kann diese als missbräuchlich erscheinen lassen. Ein "bloss unanständiges, einem geordneten Geschäftsverkehr unwürdiges Verhalten der Arbeitgeberin" genügt dagegen nicht (BGr, 15. Mai 2023, 4A_117/2023, E. 3.1 – 2. Juni 2021, 4A_44/2021, E. 4.1.2, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 132 III 115 E. 2.4).

E. 7.2

Nach § 18 Abs. 3 PG (der hier aufgrund der Verweisung im kommunalen Recht anwendbar ist), bemisst sich die Entschädigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung, wenn sich eine Kündigung "als missbräuchlich oder

sachlich nicht gerechtfertigt" erweist. § 18 Abs. 3 PG nennt somit die fehlende sachliche Rechtfertigung und die Missbräuchlichkeit als alternative Sachverhalte, die zur Unrechtmässigkeit einer Kündigung führen. Weil im öffentlichen Recht ein sachlicher Kündigungsgrund erforderlich ist, wird jedoch dem Verbot der Missbräuchlichkeit regelmässig keine eigenständige Bedeutung zugestanden, sondern es wird als vom Verbot unsachlicher Kündigungsgründe abgedeckt betrachtet (vgl. z.B. VGr, 1. September 2022, VB.2022.00264, E. 4.5; Ewa Surdyka, Der sachliche Kündigungsgrund im öffentlichen Personalrecht, Jusletter vom 13. Januar 2025, Rz. 9 mit Hinweisen). Auch die Kündigung langjähriger Arbeitnehmender unter Verletzung der Fürsorgepflicht nach Art. 328 OR, auf welche die genannte privatrechtliche Rechtsprechung ausgerichtet ist, fällt im öffentlichen Recht unter das Verbot der Kündigung ohne sachlichen Grund (vgl. Ewa Surdyka, "Unter Verdankung der geleisteten Dienste". Die Auflösung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses nach dem Personalrecht des Kantons Zürich, Zürich/Genf 2024, N. 141 ff.). Ob es im öffentlichen Recht Konstellationen geben kann, in denen eine sachlich gerechtfertigte Kündigung wegen Rechtsmissbrauchs oder schwerer Persönlichkeitsverletzung gleichwohl als missbräuchlich anzusehen ist, kann hier offenbleiben. Die Umstände der Kündigung sind bei der Bemessung der Entschädigung für die sachlich nicht gerechtfertigte Auflösung des Arbeitsverhältnisses mitzubersichtigen.

E. 8.1

Nach Art. 336a Abs. 2 OR ist die Entschädigung durch das Gericht in Würdigung aller Umstände festzusetzen und darf sie den Betrag von sechs Monatslöhnen nicht übersteigen (vgl. zur Höhe der Entschädigung und zum diesbezüglichen richterlichen Ermessen Streiff/von Kaenel/Rudolph, Art. 336a N. 3 f.). Im Rahmen der ermessensweisen Festsetzung der Höhe der Entschädigung ist zu berücksichtigen, dass diese sowohl eine pönale Komponente als auch eine Wiedergutmachungsfunktion beinhaltet, weshalb zum einen der Schwere der Verfehlung der arbeitgebenden Person und der Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeit der arbeitnehmenden Person Rechnung zu tragen ist und zum anderen den wirtschaftlichen Auswirkungen der Kündigung für letztere (zum Ganzen VGr, 9. November 2023, VB.2023.00118, E. 5.1). Insbesondere ist dem Vorgehen bei der Kündigung Rechnung zu tragen (VGr, 28. Januar 2022, VB.2021.00479, E. 4.4.1; Streiff/von Kaenel/Rudolph, Art. 336a N. 3 S. 1047).

E. 8.2

Die Beschwerdeführerin war im Zeitpunkt der Kündigung über 55 Jahre alt und seit über 22 Jahren bei der Beschwerdegegnerin angestellt. Sodann fällt namentlich ins Gewicht, dass die Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit der Kündigung ihre Fürsorgepflicht mehrfach verletzt hat: So sind Tonfall und Inhalt der Zielbeurteilung vom 20. Januar 2023, der Gewährung des rechtlichen Gehörs vom 23. Januar 2023 und der Kündigungsverfügung vom 7. Februar 2023 teilweise persönlich verletzend, unsachlich oder unnötigerweise sehr harsch. Dies gilt zum Beispiel für die Behauptung in der Zielbeurteilung und der Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Beschwerdeführerin habe "ihre Arbeitszeiterfassung vorsätzlich gefälscht" bzw. "geschönt und gefälscht", oder die Bemerkung in der Kündigungsverfügung, sie lege "grossen Wert auf Intransparenz in Bezug auf ihr Arbeitsgebiet". In der Zielbeurteilung heisst es, die Beschwerdeführerin sehe sich als Chefin der Verwaltung, auf die alles zugeschnitten werden müsse. In der Gewährung des rechtlichen Gehörs wird ausgeführt, die Beschwerdeführerin "foutier[e]" sich "seit Jahren [...] um [...] Vorgaben und Anordnungen zum Abbau bzw. nicht weiteren

Aufbau des Saldos", und handle "nach einem eigenen, nicht offengelegten Plan entgegen den Interessen der Gemeinde". Gemäss der Kündigungsverfügung hat es "immer wieder zum Teil auch schwerwiegende Friktionen" gegeben und ist es zu einer deutlichen Verschlechterung des 2013 exemplarisch beschriebenen "frechen, respektlosen Verhaltens" gekommen. Zudem enthielt die öffentliche Mitteilung der Beschwerdegegnerin zur Kündigung der Beschwerdeführerin sowie – in deren Folge – durch zwei weitere Mitarbeitende unnötige und tendenziös abgefasste Angaben zulasten der Beschwerdeführerin. Dies gilt vor allem für die nur am Morgen des 24. Februar 2023 auf der Website aufgeschaltete Fassung, aber auch in geringerem Mass für die nachher aufgeschaltete und amtlich publizierte Version.

E. 8.3

Unter Beachtung all dieser Umstände ist der Beschwerdeführerin für die formell mangelhafte und sachlich nicht begründete Kündigung die geforderte Entschädigung in der Höhe von drei zusätzlichen Monatslöhnen (also von insgesamt fünf Monatslöhnen) zuzusprechen. Massgebend ist der zuletzt bezogene Bruttomonatslohn, zu dem anteilmässig auch die regelmässig ausgerichteten Zulagen hinzuzurechnen sind. Auf dieser Entschädigung sind keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten (VGr, 9. November 2023, VB.2023.00118, E. 5.2 – 5. Juli 2002, PB.2002.00008, E. 3b/bb).

E. 9.1

Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der Gemeinde und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, haben Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind (Art. 10 Abs. 1 PV in Verbindung mit § 26 Abs. 1 PG). Die Abfindung wird nach den Umständen des Einzelfalls festgelegt. Angemessen berücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse und die Arbeitsmarktchancen, die Dienstzeit und der Kündigungsgrund (§ 26 Abs. 5 PG). Unter Berücksichtigung des Alters und des Dienstalters der Beschwerdeführerin ist eine Abfindung zwischen drei und acht Monatslöhnen festzusetzen (§ 16g Abs. 2 VVO).

E. 9.2

Im vorliegenden Fall konnte kein sachlicher Kündigungsgrund erhärtet werden, weshalb die Kündigung als unverschuldet zu betrachten ist. Die Beschwerdeführerin war nach übereinstimmenden Angaben zu 100 % vom 30. Mai bis zum 31. August 2023, zu 40 % vom 1. September bis zum 31. Dezember 2023 sowie zu 20 % vom 1. Januar bis zum 29. Februar 2024 arbeitsunfähig. Sodann macht die Beschwerdeführerin geltend, Haupternährerin einer Familie mit zwei Kindern im Gymnasium zu sein, was nicht bestritten wird. Das von der Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren eingereichte Personaldossier ist insofern lückenhaft. Die Behauptung wird aber grundsätzlich belegt durch die Lohnabrechnung für Dezember 2023, die Ausbildungszulagen ausweist. Angesichts der relevanten Gesichtspunkte, namentlich der persönlichen Verhältnisse und der aufgrund ihres Alters reduzierten Arbeitsmarktchancen der Beschwerdeführerin, ist die beantragte Abfindung von fünf Monatslöhnen angemessen (vgl. auch VGr, 28. Januar 2022, VB.2021.00479, E. 5.2).

E. 9.3

Als Monatslohn gilt ein Zwölftel des letzten Jahresbruttolohns (§ 16g Abs. 1 Satz 2 VVO). Nach Art. 7 lit. q der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101) sind auf der Abfindung

Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten (vgl. auch Art. 8 bis und 8 ter AHVV). Die Abfindung ist ausserdem um die Hälfte eines von der Beschwerdeführerin während der Abfindungsdauer erzielten Erwerbseinkommens zu kürzen (§ 26 Abs. 5 Satz 3 PG in Verbindung mit § 17 Abs. 4 VVO).

E. 10

Die Beschwerde ist gutzuheissen. Unter Abänderung von Dispositiv-Ziff. II und III des Rekursentscheids ist die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Entschädigung in Höhe von fünf (statt zwei) Monatslöhnen sowie eine Abfindung in Höhe von fünf Monatslöhnen auszurichten.

E. 11

Der Streitwert beträgt rund Fr. 97'000.- und damit mehr als Fr. 30'000.-, weshalb das Verfahren kostenpflichtig ist (§ 65a Abs. 3 VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und steht dieser keine Parteientschädigung zu (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG; § 17 Abs. 2 VRG). Zudem hat die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung von insgesamt Fr. 10'000.- (inklusive Mehrwertsteuer) zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 12

Weil der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, ist als Rechtsmittel die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).

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