

100.2017.178/179U  
DAM/BIP/RAP

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 1. Februar 2018**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiber Bieri

100.2017.178

**A.** \_\_\_\_\_

Beschwerdeführerin

gegen

**Einwohnergemeinde B.** \_\_\_\_\_

handelnd durch den Gemeinderat  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland**

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen



100.2017.179

**Einwohnergemeinde B. \_\_\_\_\_**

handelnd durch den Gemeinderat  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

**A. \_\_\_\_\_**

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland**

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Kündigung des Arbeitsverhältnisses; Nichteintreten bezüglich  
Weiterbeschäftigung und Abgangsschädigung (Entscheid des Regie-  
rungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 19. Mai 2017; vbv 1/2016)

**Sachverhalt:**

**A.**

A. \_\_\_\_\_ (geb. ... 1962) war seit dem 1. Juli 2012 als Sozialarbeiterin im  
Sozialdienst Region B. \_\_\_\_\_ tätig. Am 26. November 2015 verfügte die  
Einwohnergemeinde (EG) B. \_\_\_\_\_ die Kündigung des An-  
stellungsverhältnisses per 29. Februar 2016. Am 30. Juni 2016 erliess sie  
sodann eine Verfügung betreffend die Abänderung des Arbeitszeugnisses  
vom 29. Februar 2016.

**B.**

Gegen die Kündigungsverfügung vom 26. November 2015 erhob A. \_\_\_\_\_ am 28. Dezember 2015 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland mit den Anträgen, es sei die Kündigung aufzuheben bzw. nichtig zu erklären; weiter sei festzustellen, dass sie die Kündigung nicht zu verantworten habe, falls eine Weiterbeschäftigung nicht möglich sei, und ihr sei eine Abgangsentschädigung und «Genugtuung für den erlittenen Schmerz» zuzusprechen. Ab dem 26. April 2016 liess sie sich anwaltlich vertreten. Mit Beschwerde vom 18. Juli 2016 beantragte A. \_\_\_\_\_ auch die Aufhebung der Verfügung der EG B. \_\_\_\_\_ vom 30. Juni 2016 sowie die Abänderung des Arbeitszeugnisses. Die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin vereinigte die beiden Beschwerdeverfahren am 27. Juli 2016. Am 29. April, 22. August und am 6. September 2016 wurden unter Mitwirkung der Parteien Instruktionsverhandlungen durchgeführt.

Mit Entscheid vom 19. Mai 2017 hiess die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin die Beschwerde vom 28. Dezember 2015, soweit die Auflösung des Arbeitsverhältnis betreffend, unter entsprechender Aufhebung der Kündigungsverfügung der EG B. \_\_\_\_\_ gut; soweit weitergehend, trat sie auf die Beschwerde nicht ein. Auf die Beschwerde vom 18. Juli 2016 betreffend das Arbeitszeugnis trat sie nicht ein. Sie verpflichtete die EG B. \_\_\_\_\_ zudem, A. \_\_\_\_\_ Parteikosten von Fr. 13'203.-- (inkl. Auslagen und MWSt) zu ersetzen.

**C.**

Am 22. Juni 2017 hat A. \_\_\_\_\_, nicht mehr anwaltlich vertreten, gegen den Entscheid des Regierungsstatthalteramts vom 19. Mai 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit auf ihre Begehren betreffend Weiterbeschäftigung, Verschuldensfrage und Abgangsentschädigung nicht eingetreten wurde. Sie beantragt sodann die ermessensweise Zusprechung einer Entschädigung zufolge missbräuchlicher Kündigung und die Über-

prüfung, ob triftige Gründe für die Kündigung vorgelegen haben. Die EG B.\_\_\_\_\_ und das Regierungstatthalteramt schliessen mit Beschwerdeantwort vom 6. September 2017 bzw. Beschwerdevernehmlassung vom 24. Juli 2017 je auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (Verfahren 100.2017.178).

Ebenfalls am 22. Juni 2017 hat die EG B.\_\_\_\_\_ gegen den Entscheid des Regierungstatthalteramts Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei insoweit aufzuheben, als damit die Kündigungsverfügung vom 26. November 2015 aufgehoben wurde. Weiter sei der Kostenspruch aufzuheben und A.\_\_\_\_\_ sei zu verpflichten, ihr für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'750.-- zzgl. MWSt zu bezahlen. Im Eventualstandpunkt beantragt die EG B.\_\_\_\_\_ schliesslich die Änderung der Parteikostenverlegung, da sie im vorinstanzlichen Verfahren nur als zur Hälfte unterliegend hätte betrachtet werden dürfen. Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ersucht sie um eine Parteientschädigung. In der am 25. August 2017 eingegangenen Beschwerdeantwort beantragt A.\_\_\_\_\_ die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie verlangt zudem ebenfalls eine Parteientschädigung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Mit Beschwerdevernehmlassung vom 24. Juli 2017 beantragt das Regierungstatthalteramt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (Verfahren 100.2017.179).

Der Abteilungspräsident hat mit Zwischenverfügung vom 28. August 2017 das Gesuch von A.\_\_\_\_\_ um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde der EG B.\_\_\_\_\_ abgewiesen.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerden als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des

Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die beschwerdeführenden Parteien haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Die Gemeinde ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat als Arbeitgeberin ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids betreffend Kündigung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdebefugnis von A. \_\_\_\_\_ ergibt sich unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid (Nichteintreten auf ihre Rechtsbegehren; vgl. BVR 2017 S. 459 E. 1.2, 2013 S. 536 E. 1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3, Art. 65 N. 6). Auf die form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist somit grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 1.2 hiernach).

**1.2** A. \_\_\_\_\_ rügt, der Entscheid des Regierungsstatthalteramts setze sich nicht mit der Frage auseinander, ob triftige Gründe für eine Kündigung bestanden haben (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.3 S. 21). Sie stellt den Antrag, dies sei ebenfalls zu überprüfen. Gegebenenfalls sei die Kündigung zusätzlich auch mangels triftiger Gründe aufzuheben (Beschwerde Ziff. 1 S. 1). – Die Kündigung wurde von der Vorinstanz als unrechtmässig beurteilt und aufgehoben (vgl. angefochtener Entscheid E. 6 S. 22; vorne Bst. B). A. \_\_\_\_\_ hat insoweit im vorinstanzlichen Verfahren obsiegt und ist durch den angefochtenen Entscheid nicht beschwert. Richtet sich eine Beschwerde nur gegen die Begründung, fehlt es von vornherein an einem Rechtsschutzinteresse (BVR 1993 S. 446 E. 1c am Ende; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 154). Der Antrag erweist sich vor diesem Hintergrund als unzulässig, weshalb im Verfahren 100.2017.178 insoweit nicht auf die Beschwerde eingetreten werden kann. Soweit A. \_\_\_\_\_ im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Entschädigung zufolge missbräuchlicher Kündigung beantragt, ist auf das Rechtsmittel ebenfalls nicht einzutreten. Art. 336a i.V.m. Art. 336 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220), auf die sie sich stützt («Genugtuung»; vgl. Beschwerde Ziff. 2 S. 2), sind im öffentlichen Dienstrecht nicht anwendbar (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.2 mit Hinweis auf BVR 2006 S. 529 E. 5.3; VGE 2013/1 vom 26.11.2013 E. 2.3). Vielmehr stellt sich insoweit die Frage nach einer Abgangsentschädigung. Darauf

wird im Rahmen der materiellen Erwägung zurückzukommen sein (hinten E. 3).

**1.3** Da die Beschwerden den gleichen Gegenstand betreffen, sind die beiden verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu vereinigen (Art. 17 Abs. 1 VRPG).

**1.4** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## **2.**

Zum anwendbaren Recht ergibt sich was folgt:

**2.1** A. \_\_\_\_\_ wurde mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag vom 21. Juni 2012 als Sozialarbeiterin angestellt (vgl. auch vorne Bst. A). Damit gelten für sie die Vorschriften des Personalreglements der EG B. \_\_\_\_\_ vom 9. Juni 1998 (in Kraft bis Ende 2017; nachfolgend Personalreglement). Nach Art. 4 Abs. 3 Personalreglement erfolgt die Kündigung durch die Gemeinde in Form einer begründeten Verfügung; das betroffene Personal ist vorher anzuhören. Ansonsten enthält das Personalreglement keine inhaltlichen Bestimmungen zur Kündigung von öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen. Soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen vorsehen, gilt nach Art. 32 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) für das Gemeindepersonal sinngemäss das kantonale öffentliche Dienstrecht (vgl. BVR 2017 S. 437 E. 4.3). Art. 59 Abs. 2 der Gemeindeordnung der EG B. \_\_\_\_\_ vom 10. Juni 2001 (in Kraft bis Ende 2016) sowie der Arbeitsvertrag sehen als Ersatzrecht ebenfalls ausdrücklich das kantonale Personalrecht vor (Arbeitsvertrag S. 3, in unpag. Personal-dossier, act. 5B; vgl. zudem Art. 2 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 2 Personalreglement). Mithin beurteilen sich die Voraussetzungen und die Folgen der Kündigung nach dem kantonalen Personalrecht, d.h. nach dem Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01).

**2.2** Im Personalreglement findet sich keine Norm zu einer Abgangsent-schädigung. Eine eigene Regelung der Gemeinde besteht allerdings auch

dann, wenn sie zu einer bestimmten Frage bewusst keine eigene Vorschrift erlässt und auch keine Ersatzvorschrift zur Anwendung kommen lassen will. Liegt ein solches qualifiziertes Schweigen vor, verbleibt kein Raum für die subsidiäre Anwendung des kantonalen Rechts (BVR 2008 S. 105 E. 3.1; für den Fall der Abgangsentschädigung VGE 22867 vom 20.11.2007 E. 5). Sofern im Fehlen einer Bestimmung zur Abgangsentschädigung kein qualifiziertes Schweigen zu erblicken ist, könnte eine solche – nur, aber immerhin – unter den Voraussetzungen des Personalgesetzes ausgerichtet werden (vgl. VGE 2012/289 vom 27.3.2013 E. 4; ferner auch Ueli Friederich, Bemerkungen zu VGE 100.2015.19 vom 7.1.2016, in BVR 2016 S. 231 ff., 233 f.). Davon scheint die Gemeinde auszugehen, bezieht sie sich doch in ihrer Beschwerdeantwort vom 6. September 2017 namentlich auf Art. 29, 32 und 35 PG (vgl. Ziff. 3.3, 3.4 und 4.3, act. 7). Ob die kantonalen Bestimmungen zur Abgangsentschädigung anwendbar sind, kann mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens 100.2017.178 aber letztlich offengelassen werden (vgl. E. 3 hiernach).

### **3.**

Zu prüfen ist zunächst, ob die Vorinstanz auf die Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ teilweise nicht eintreten durfte (Verfahren 100.2017.178).

**3.1** Unangefochten geblieben ist das Nichteintreten auf die Beschwerde betreffend das Arbeitszeugnis, die sich gegen die Verfügung der Gemeinde vom 30. Juni 2016 gerichtet hatte. Im Zusammenhang mit der Kündigungsverfügung vom 26. November 2015 ist die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin insoweit nicht auf die Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ eingetreten, als diese beantragte, es sei, sollte eine Weiterbeschäftigung nicht möglich sein, festzustellen, dass sie die Kündigung nicht zu verantworten habe, und es sei ihr eine Abgangsentschädigung zuzusprechen (vgl. Vorakten RSA pag. 1; vorne Bst. B). Die Vorinstanz hat erwogen, die aufgeworfenen Fragen bildeten nicht Streitgegenstand des Verfahrens. Werde die angefochtene Kündigung aufgehoben, sei darüber erst noch zu entscheiden bzw. müsse die Gemeinde eine Verfügung darüber erlassen (angefochtener Entscheid E. 4.2 S. 5). – A. \_\_\_\_\_ rügt, die Gemeinde habe sich in der

angefochtenen Verfügung sehr wohl mit der Möglichkeit der Weiterbeschäftigung auseinandergesetzt und verfügt, eine Weiterbeschäftigung sei nicht möglich (Beschwerde Ziff. 2 S. 2).

**3.2** Wie die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin richtigerweise festhält, bildet Gegenstand der kommunalen Verfügung vom 26. November 2015 nur die Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Allein diese Rechtsfolge wird im Dispositiv (Verfügungsformel) geregelt (vgl. Vorakten RSA pag. 35). Über die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung gemäss Art. 29 Abs. 2 PG hat die Anstellungsbehörde nicht bereits im Zeitpunkt der Kündigung zu befinden, sondern gegebenenfalls in einem späteren Verfahren, wenn sich nämlich im Beschwerdeverfahren betreffend Kündigung herausstellt, dass diese ohne triftigen Grund erfolgt ist und deshalb (oder aus anderen Gründen) unrechtmässig ist. Das Vorgehen der Gemeinde war somit korrekt (vgl. BVR 2010 S. 337 E. 5.2). Folglich ist auch über die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung in einem separaten, dem Rechtsmittelverfahren betreffend Kündigung nachgelagerten Verfahren zu entscheiden (vgl. zum Ganzen BVR 2012 S. 433 E. 2.2, 2011 S. 391 E. 2.2). Streitgegenstand des an die Kündigungsverfügung anschliessenden Verwaltungsjustizverfahrens ist mithin ausschliesslich die Rechtmässigkeit der Kündigung (vgl. zum Begriff des Streitgegenstands statt vieler BVR 2017 S. 514 E. 1.2 mit Hinweisen). Die beschwerdeführende Person kann dabei einzig die Aufhebung der Kündigungsverfügung und nicht bereits eine Feststellung der Voraussetzungen für eine Abgangsentschädigung verlangen (vgl. VGE 2015/95 vom 5.11.2015 E. 3.3). Die Vorinstanz ist deshalb in den erwähnten Punkten zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten.

**3.3** Entgegen der Ansicht von A. \_\_\_\_\_ ändert an diesem Ergebnis nichts, dass sich die Gemeinde in der Begründung der Kündigungsverfügung auch mit Alternativen zu einer Kündigung auseinandergesetzt hat. Sollte die Gemeinde in ihrer Begründung zum Ausdruck gebracht haben, eine Weiterbeschäftigung sei unmöglich, ist dies nach dem Gesagten nicht als rechtsverbindliche Feststellung zu werten und vermag für ein allfälliges späteres Verfahren keine präjudizierende Wirkung zu entfalten (vgl. BGer 8C\_809/2010 vom 18.2.2011 E. 5.2.2). Kommt hinzu, dass die Ge-

meinde selber erklärt, sich dazu noch nicht geäußert zu haben (Beschwerdeantwort vom 6.9.2017 Ziff. 3.3 S. 6).

#### 4.

Zu beurteilen ist weiter die Beschwerde der Gemeinde betreffend die Rechtmässigkeit der Kündigung (Verfahren 100.2017.179). Aufgrund der Akten ist von folgendem rechtserheblichen Sachverhalt auszugehen:

**4.1** A.\_\_\_\_\_ wurde mit öffentlich-rechtlichem Vertrag vom 21. Juni 2012 als «Sachbearbeiterin 1 / Sozialarbeiterin» in der Abteilung Soziales der EG B.\_\_\_\_\_ angestellt. Sie trat die Stelle am 1. Juli 2012 an. Der Beschäftigungsgrad betrug 80 % (vom 1.7.2012 bis 31.12.2012 und ab 1.6.2014) bzw. 60 % (vom 1.1.2013 bis 31.5.2014; vgl. unpag. Personalossier, act. 5B). An den beiden ersten Mitarbeitergesprächen (MAG) vom 3. September 2013 bzw. 26. August 2014 erhielt A.\_\_\_\_\_ jeweils die Gesamtbeurteilung A («gute Leistungen»). Diese MAG wurden noch von C.\_\_\_\_\_ geführt, dem damaligen Leiter des Sozialdienstes (vgl. Akten des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland, vbv 1/2016 und 53/2016, act. 5A [nachfolgend: Vorakten RSA] Anhang act. 5A1 pag. 44 und 42).

**4.2** Anfang 2015 übernahm D.\_\_\_\_\_ von C.\_\_\_\_\_ die Leitung des Sozialdienstes (nachfolgend: Abteilungsleiter). C.\_\_\_\_\_ blieb als Sozialarbeiter und stellvertretender Leiter angestellt (vgl. Vorakten RSA pag. 183). Der neue Abteilungsleiter nahm gewisse Änderungen der internen Abläufe vor und führte Kontrollmechanismen ein. C.\_\_\_\_\_ erklärte an der vorinstanzlichen Instruktionsverhandlung, dies habe zu Beginn zu Verunsicherungen im Team geführt, die sich aber als unbegründet herausgestellt hätten (vgl. Vorakten RSA pag. 185). Nach Darstellung von A.\_\_\_\_\_ hat sich dagegen das Arbeitsklima rasch verschlechtert (vgl. etwa Vorakten RSA pag. 3 und 5). Die Arbeitsbeziehung zwischen A.\_\_\_\_\_ und dem neuen Abteilungsleiter war jedenfalls seit Sommer 2015 erheblich belastet. Der Abteilungsleiter erklärte an der Instruktionsverhandlung, die Zusammenarbeit habe sich verändert. Bis Sommer 2015 habe er den Eindruck gehabt, es sei möglich, gewisse Män-

gel direkt anzusprechen und konstruktive Diskussionen zu führen. Nach dem MAG im August 2015 sei es «eine ganz belastete Beziehung» gewesen (vgl. Vorakten RSA pag. 215). A. \_\_\_\_\_ bringt vor, der Abteilungsleiter habe Ende Juli 2015 begonnen, sie zu kritisieren. Damals ist es in einem ihrer Dossiers zu Doppelzahlungen gekommen, wobei umstritten ist, wer dafür die Verantwortung trägt (vgl. dazu Vorakten RSA Anhang act. 5A5 Beilage 2). A. \_\_\_\_\_ führt weiter aus, sein Umgang mit ihr habe sie sehr belastet, sie habe das Gefühl gehabt, er wolle sie loswerden (Vorakten RSA pag. 5 und 7). Aktenkundig ist eine E-Mail von A. \_\_\_\_\_ vom 31. Juli 2015 an den Abteilungsleiter mit dem Betreff «Rückmeldung Unterstützung». Sie schrieb ihm, sie verspüre wegen seiner Kritik an ihrer Arbeitsweise grossen Druck und habe Schlafprobleme. Sie erfahre nicht genügend emotionale Unterstützung und Entlastung, was sie kränke und demotiviere (Vorakten RSA Anhang act. 5A6 Beilage 3).

**4.3** Am 25. August 2015 fand das dritte MAG von A. \_\_\_\_\_ für die Beurteilungsperiode von Dezember 2014 bis Ende Juli 2015 statt, welches erstmals vom neuen Abteilungsleiter durchgeführt wurde. Dieser beurteilte ihre Leistungen gesamthaft mit B («Zielvorgaben oder Leistungserwartungen teilweise erfüllt», d.h. «ausreichende Leistungen»; vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 35). Das MAG-Formular enthält eine detaillierte Beurteilung verschiedener Teilbereiche (pag. 37 ff.). Dabei bewertete der Abteilungsleiter die «sozialen Kompetenzen» und die «Klientenorientierung» als «nicht ausreichend». In der Beurteilung der Sozialkompetenzen steht, A. \_\_\_\_\_ müsse ihren Umgang mit Kritik deutlich verbessern. Sie werde «hinsichtlich der Klarheit von verschiedenen Anspruchspersonen anders wahrgenommen, als sie selbst sich sieht». Wegen der mangelnden Einsicht in die Sichtweise Dritter bedürfe sie eines externen Coachings (vgl. pag. 38). Bei der Klientenorientierung machte der Abteilungsleiter ebenfalls Mängel im Umgang mit den Klientinnen und Klienten aus (vgl. pag. 40). Die «fachlichen Kompetenzen», die «Identifikation» und die «persönlichen Kompetenzen» beurteilte er als «ausreichend». Ihr «Umgang mit Ressourcen» wurde als «gut» erachtet. Positiv bemerkte der Abteilungsleiter, dass A. \_\_\_\_\_ grundsätzlich am «Wohlergehen» der Abteilung interessiert sei (pag. 39). Auf dem MAG-Bogen hielt er folgende Bemerkungen fest (pag. 35):

«Für die Leitung ist vorliegend zwingend eine fachliche Verbesserung erforderlich. Zu diesem Zweck sind ergänzende kurzfristige Zielsetzungen erforderlich. Werden diese erreicht, so ist ein weiterer Verbleib im Sozialdienst Region B. \_\_\_\_\_ möglich. Wenn nicht, wird die Geschäftsleitung ersucht, das Arbeitsverhältnis einseitig aufzulösen. [...]»

Auf der Rückseite des MAG-Formulars sind «ergänzende Ziele» und «Messkriterien» beschrieben. Diese betreffen einerseits die Arbeitsleistung (z.B. fristgerechte Umsetzung der KESB-Aufträge) und andererseits das Verhalten und die Kommunikation gegenüber der Klientschaft (z.B. weniger negative Rückmeldungen bzw. Beanstandungen; vgl. pag. 36, auch zum Folgenden). Unter dem Titel «Auflagen» wird festgehalten:

«Coaching im Rahmen einer externen Supervision. Die Zielsetzungen werden durch die Leitung definiert und die Rückmeldung über die Zielerreichung erfolgt direkt an die Leitung. Termin: 31.12.15.»

Schliesslich sind «Ziele zur Verhaltensänderung» vermerkt:

- «1. Das Verhalten (Auftreten) gegenüber den Anspruchsgruppen ist offen und kongruent. Die angepasste Kommunikationskultur wird von den Kolleginnen und den Anspruchspersonen geschätzt. 8 von 12 Sozialarbeitenden (inkl. Leitung) stellen eine erkennbare Verbesserung fest und es gibt nicht mehr als eine negative Rückmeldung von aussenstehenden Drittpersonen.
2. [...]
3. [...]
4. Durch die Supervision und das Coaching soll das Verhalten gegenüber allen Team-Mitarbeitenden und der Klientschaft und weiteren Anspruchsgruppen deutlich verbessert werden. Bis Ende Jahr gibt es nicht mehr als zwei berechnete Reklamationen.»

Ziel des externen Coachings war aus Sicht des Vorgesetzten, dass die Angestellte ihr Verhalten bei Meinungsverschiedenheiten gegenüber Klientinnen und Klienten sowie anderen Personen reflektiert und verbessert (vgl. vorinstanzliche Befragung, Vorakten RSA pag. 215). – Das MAG verlief nach Darstellung von A. \_\_\_\_\_ wie folgt: Sie habe den Abteilungsleiter zu Beginn des Gesprächs um eine Klärung der Zusammenarbeit gebeten und ihr fehlendes Wohlbefinden und ihre Ängste besprechen wollen. Darauf sei dieser nicht näher eingegangen und habe begonnen, ihr die Beurteilung vorzutragen und seine Notizen abzulesen. Sie habe «weder mit solchen schlechten Beurteilungen [...] noch mit so einem abwertenden und rücksichtslosen Umgang vom ihm» gerechnet. A. \_\_\_\_\_ verliess während des Gesprächs weinend den Raum und suchte E. \_\_\_\_\_, die

Geschäftsleiterin der EG B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Geschäftsleiterin) auf. Diese schickte A.\_\_\_\_\_ anschliessend nach Hause (zum Ganzen Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 17; Vorakten RSA pag. 5 und 7).

**4.4** Nach dem MAG 2015 konsultierte A.\_\_\_\_\_ notfallmässig ihren Hausarzt, der sie für zwei Wochen zu 100 % krankschrieb. Seit dem 8. September 2015 befand sie sich in ambulanter Behandlung bei einem Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie. Aus ärztlicher Sicht erlitt A.\_\_\_\_\_ wegen der für sie überraschend schlecht ausgefallenen Beurteilung einen emotionalen Zusammenbruch. Die Ärzte diagnostizierten eine mittelschwere bis schwere depressive Episode. Als krankheitsauslösende Faktoren sieht der Psychiater die «erlittenen Kränkungen am Arbeitsplatz nach dem Stellenantritt des neuen Vorgesetzten mit dem Empfinden einer zunehmenden Ausgrenzung als Persona non grata, verbunden mit einer zunehmenden Zukunftsangst» (Atteste des Psychiaters vom 16.2.2016 und 17.5.2016 sowie Zeugnis des Hausarztes vom 20.5.2016, Vorakten RSA Anhänge act. 5A3 und act. 5A6 Beilagen 1 und 5). Die gesundheitlichen Probleme sind hinreichend erstellt, weshalb auf die Abnahme des von A.\_\_\_\_\_ anbotenen Nachweises zu den verabreichten Antidepressiva verzichtet werden kann (vgl. Beschwerdeantwort Ziff. 4.4.3).

**4.5** Am 26. August 2015 fand ein Gespräch statt, an welchem A.\_\_\_\_\_, der Abteilungsleiter und die Geschäftsleiterin teilnahmen. Gemäss der Aktennotiz der Geschäftsleiterin sollte das MAG zu dritt fortgesetzt werden. Zu Beginn habe A.\_\_\_\_\_ mitgeteilt, sie sei für die nächsten zwei Wochen krankgeschrieben. Sie leide an Konzentrationsschwächen und es bestehe der Verdacht auf ein Burnout. Der Abteilungsleiter habe sodann versucht, die Beurteilung anhand konkreter Beispiele zu erklären. A.\_\_\_\_\_ habe die Kritik von sich gewiesen; sie sei in praktisch allen Punkten anderer Auffassung und uneinsichtig gewesen. Ein konstruktives Gespräch habe nicht geführt werden können. Der Abteilungsleiter gab A.\_\_\_\_\_ die Beurteilung ab. Diese unterzeichnete den Beurteilungsbogen nicht. Zum weiteren Vorgehen wurde festgelegt, dass der Abteilungsleiter A.\_\_\_\_\_ «ein begleitetes Coaching in Bezug auf die bis 31. Dezember 2015 gestellten

Verhaltensziele» ermöglicht. Damit «signalisier[e] er, dass er grundsätzlich an einer weiteren Zusammenarbeit [...] interessiert» sei. Die Geschäftsleiterin hält sodann fest, unter «der Voraussetzung, dass A.\_\_\_\_\_ das Coaching in Anspruch» nehme, könne «das Arbeitsverhältnis im Moment so weitergeführt werden». Die Geschäftsleitung finde «dieses Angebot fair» und es gebe A.\_\_\_\_\_ «die Möglichkeit, sich zu verbessern». Ohne das Coaching werde eine weitere Zusammenarbeit schwierig. Es werde von A.\_\_\_\_\_ erwartet, dass sie die Chance nutze und sich in den bemängelten Punkten verbessere (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 33 bzw. unpag. Personaldossier, act. 5B).

**4.6** Seit dem 19. September 2015 war A.\_\_\_\_\_ wieder zu 50 % arbeitsfähig (vgl. angefochtener Entscheid E. 1.1 S. 8; Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.1.1.6 S. 11). Am 23. September 2015 fand ein weiteres Gespräch zwischen ihr, dem Abteilungsleiter und der Geschäftsleiterin statt, weil A.\_\_\_\_\_ Erklärungen zur MAG-Beurteilung wünschte. A.\_\_\_\_\_ und der Abteilungsleiter waren gemäss der Gesprächsnotiz in den meisten Punkten unterschiedlicher Ansicht. Für die Zukunft wurde festgelegt, dass der Abteilungsleiter «nach seinen Ferien einen Coach beauftragen» werde (Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 30). Nach der Rückkehr aus den Ferien entschied der Abteilungsleiter in Absprache mit der Geschäftsleiterin, keinen externen Coach zu organisieren und stattdessen A.\_\_\_\_\_ vorerst selber zu coachen. Er begründet diesen Entscheid mit den gesundheitlichen Schwierigkeiten von A.\_\_\_\_\_. Diese sei nur während kurzen Zeitspannen anwesend gewesen; ein externes Coaching hätte eine zusätzliche Belastung bedeutet. Ihr sei in Aussicht gestellt worden, das erwähnte Coaching zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 19, 25; vorinstanzliche Befragung, Vorakten RSA pag. 215; vgl. auch vorinstanzliche Befragung der Geschäftsleiterin, Vorakten RSA pag. 203). Am 8. Oktober 2015 trafen sich der Abteilungsleiter, dessen Stellvertreter und A.\_\_\_\_\_ zu einem weiteren Gespräch. Thema war, wie der Abteilungsleiter A.\_\_\_\_\_ unterstützen und zusätzlich entlasten könne (Aussage des stellvertretenden Abteilungsleiters an der vorinstanzlichen Befragung, Akten RSA pag. 191; E-Mailverkehr vom 12.10.2015, Vorakten RSA An-

hang act. 5A6, Beilage 2). Dabei wurde festgelegt, dass in der Folge tägliche mündliche Absprachen zum Tagesablauf abgehalten werden sollen. A.\_\_\_\_\_ stellte dies nach eigenen Angaben nicht in Frage, obwohl sie «den Sinn nicht ganz verstanden habe» (vorinstanzliche Befragung, Vorakten RSA pag. 241).

**4.7** Am 12. Oktober 2015 lud der Abteilungsleiter A.\_\_\_\_\_ zu neun Sitzungen im Rahmen eines täglichen Coachings ein, um mit ihm jeden Morgen für 15 Minuten die vorgesehenen Termine und Gespräche vorzubesprechen und zu entscheiden, ob zusätzliche situative Unterstützung notwendig sei oder ob Handlungen aufgeschoben werden können (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 24; E-Mailverkehr vom 12.10.2015, Vorakten RSA Anhang act. 5A6, Beilage 2; Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.1.1.2 S. 9). Der Abteilungsleiter wollte ihr zwei Dokumente überreichen, in welchen A.\_\_\_\_\_ ihre Pendenzen und Tagesziele notieren sollte (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A5 Beilage 8). A.\_\_\_\_\_ reagierte zunächst ablehnend, weil sie dies als sehr zeitaufwändig empfand und sie sich eine anderweitige Unterstützung vorgestellt habe. Der Abteilungsleiter fasste die Reaktion als Weigerung auf. Als er ihr Büro mit den Formularen verliess, gab A.\_\_\_\_\_ zu erkennen, die Dokumente doch ausfüllen zu wollen. Ihre Bereitschaft bestätigte sie per E-Mail (vgl. E-Mailverkehr vom 12.10.2015, Vorakten RSA Anhang act. 5A6, Beilage 2). Im Schreiben vom 10. Oktober 2015 begründete der Abteilungsleiter das gewählte Vorgehen schriftlich (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 24 f.):

- «1. Das im Rahmen der erweiterten Zielsetzungen angebotene Coaching wird aufgeschoben, bis du wieder zu 100 % arbeits- und einsatzfähig bist.
2. Die [...] unter dem Begriff Arbeit und Leistung sowie Verhalten aufgeführten Zielsetzungen behalten auch bei reduziertem Einsatz ihre Gültigkeit.
3. Die Beurteilung der Zielsetzungen wird vorderhand um einen Monat aufgeschoben.
4. [...]
5. [...]»

In der Folge fanden einige Sitzungen statt. Laut der Gemeinde war dies am 14., 15. und 28. Oktober 2015 der Fall (vgl. Beschwerde Ziff. 4.1.1.2 S. 9

und 4.4.1.2 S. 18; Vorakten RSA Anhang act. 5A5 Beilage 8). Gegenüber der Geschäftsleiterin empfand A.\_\_\_\_\_ die Sitzungen vom 14. und 15. Oktober 2015 positiv (E-Mail vom 15.10.2015, Vorakten RSA Anhang act. 5A6, Beilage 2). Namentlich in dieser Phase schrieb sie ihrem Vorgesetzten mehrere E-Mails, in welchen sie um Hilfe bzw. Unterstützung bat (vgl. etwa E-Mails vom 12.10.2015, 10.33 Uhr: «Unsere Kommunikation muss sich verbessern, damit ich meinen Job machen kann» und vom 13.10.2015, 11.09 Uhr: «Unsere immer wieder scheiternde Kommunikation und die Differenz in unseren Wahrnehmungen bringen mich zur Verzweiflung. Darum schlug ich dir vor, einen Coach diesbezüglich zu installieren. [...] Ich bitte dich von ganzem Herzen, helfe mir, damit ich meinen Job erledigen kann!»; Vorakten RSA Anhang act. 5A6 Beilage 2). Am 28. Oktober 2015 wollte der Abteilungsleiter mit A.\_\_\_\_\_ deren Dossiers durchgehen, was sie ihrerseits ablehnte. A.\_\_\_\_\_ schrieb der Geschäftsleiterin per E-Mail, da dies zeitaufwändig sei, sie sich darauf vorbereiten müsste und sie dem Abteilungsleiter nicht vertraue, habe sie ihn um einen neuen Termin gebeten in Anwesenheit einer dritten Person. Sie bezeichnete seinen Umgang mit ihr als unerträglich und bat um Unterstützung. Er habe ihr Arbeitsverweigerung vorgeworfen (vgl. E-Mail vom 28.10.2015, Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 13; vorinstanzliche Befragung von A.\_\_\_\_\_, Vorakten RSA pag. 255 und 257). Gleichentags fand eine Besprechung zur Zusammenarbeit mit A.\_\_\_\_\_ statt. Die Geschäftsleiterin beschreibt die Situation in einer Aktennotiz wie folgt:

«Sobald D.\_\_\_\_\_ das Wort ergreift, reagiert sie genervt und schaut in eine andere Richtung. Sie macht pauschale Verurteilungen z.B. indem sie behauptet, dass der Vorgesetzte sie nicht entlastet habe. [...]»

Die Geschäftsleiterin stellte gegenüber A.\_\_\_\_\_ fest, dass die Geschäftsleitung zu 100 % hinter dem Abteilungsleiter stehe. Die Arbeitssituation sei unzumutbar und sie werde sich nun die weiteren Schritte überlegen (Vorakten RSA Anhang 5A1 pag. 11). Die Geschäftsleiterin befragte in der Folge drei Mitarbeitende der Abteilung Soziales zum Führungsstil des Abteilungsleiters und dessen Konflikt mit A.\_\_\_\_\_. Die Zusammenarbeit mit dem Abteilungsleiter wurde von den Befragten positiv gewürdigt. Eine Mitarbeiterin habe erwähnt, ihre Unterstützung (Vermittlung) im Konflikt

angeboten zu haben. Dies sei vom Abteilungsleiter aber abgelehnt worden (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 9).

**4.8** Bereits am 27. Oktober 2015 hatte A. \_\_\_\_\_ bei der Geschäftsleitung der EG B. \_\_\_\_\_ einen «Antrag um Unterstützung mit Bezug auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gemäss Art. 328 OR» gestellt. In dieser vierseitigen Eingabe gab sie den Verlauf des Konflikts zwischen ihr und dem Abteilungsleiter wieder. Sie schrieb, die Beziehung und die Zusammenarbeit zwischen dem Abteilungsleiter und ihr seien seit einiger Zeit sehr belastet. Die Situation sei für sie nicht mehr tragbar. Er habe sich zu wenig Zeit genommen, um sie zu unterstützen, und habe sich ihr gegenüber geizig, vorwurfsvoll, unfreundlich und unfair verhalten. Sie habe sich missverstanden und nicht ernst genommen gefühlt. Sie habe den Eindruck, er sei überfordert, und sie habe kein Vertrauen, dass er ihr gegenüber wohlwollend handle (vgl. Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 16-19). Abschliessend hielt sie fest (pag. 19):

«Dieser Konflikt belastet mich sehr. Leider fand bislang keine Konfliktlösung statt. [...]

Aus diesem Grund mache ich bei meinem hoch geschätzten Arbeitgeber hier den Antrag im Rahmen seiner Fürsorgepflicht dringend einzuschreiten und Massnahmen zu meinem Schutz zu treffen sowie eine rasche Konfliktklärung durch eine externe Person vorzunehmen.

Ich bin für die Unterstützung sehr dankbar und bereit aktiv mitzuarbeiten, damit der Konflikt bereinigt werden kann und ich in diesem Betrieb wieder mit Freude und zur vollsten Zufriedenheit meines Arbeitgebers arbeiten kann.»

**4.9** Am 2. November 2015 zeigte die Gemeinde A. \_\_\_\_\_ die Auflösung des Arbeitsverhältnisses an und gab ihr Gelegenheit zur Stellungnahme (vgl. Vorakten RSA act. 5A1). In diesem Schreiben steht einleitend: «Seit längerer Zeit bestehen Spannungen zwischen Ihnen und Ihrem direkten Vorgesetzten [...]. Die Spannungen haben an Intensität zugenommen». In der Folge war A. \_\_\_\_\_ wieder zu 100 % krankgeschrieben. Der Gemeinderat verfügte die Kündigung am 26. November 2015 per 29. Februar 2016 (vgl. Vorakten RSA pag. 29 ff.). Die Geschäftsleiterin gab zu Protokoll, die Kündigung sei gegen Ende November vom Abteilungsleiter und ihr beschlossen worden, weil sie «feststellten, dass aufgrund der Zerrüttung ein Zusammenarbeiten nicht mehr möglich sein werde» (Vorakten RSA pag. 209). Der Gemeinderat führte in der Kündi-

gungsverfügung verschiedene «triftige Gründe» für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses an: «Ungenügende Leistung», «wiederholte Missachtung von Weisungen der Vorgesetzten», «nachhaltiges Stören des Arbeitsklimas, indem Frau A.\_\_\_\_\_ während ihrer (krankheitsbedingten) Abwesenheit mehrfach anderen Mitarbeitenden Weisungen erteilt hat», «unkorrektes Benehmen gegenüber der Klientschaft und den Mitarbeitenden», «Dienstpflichtverletzungen», «Nichteinhaltung von Vorgaben», «zerrüttetes Vertrauensverhältnis», «Ausschlagung Unterstützung» sowie «unsorgfältige Arbeit». Bei mehreren Gründen bezog sich der Gemeinderat ausdrücklich auf die detaillierte Beurteilung im Rahmen des MAG 2015 sowie die Ziel- und Leistungsvereinbarung vom 26. August 2015. Wie im MAG-Formular werden unter anderem die angeführte Doppelzahlung für Miete (vgl. dazu vorne E. 4.2), das beanstandete Nichteinhalten von Fristen der KESB sowie die unangemessene Lautstärke während telefonischen Besprechungen erwähnt (Vorakten RSA Anhang act. 5A1 pag. 36 ff.; vgl. auch vorne E. 4.3). Beim Grund «Missachtung von Weisungen» nannte der Gemeinderat einmal die Weigerung von A.\_\_\_\_\_, die Formulare mit Tages- und Wochenzielen auszufüllen; sie sei anfänglich nicht bereit gewesen, diese Formulare auszufüllen. Erst im Nachgang habe sie sich einverstanden erklärt, diese Vorgabe zu erfüllen. Sodann erwähnte die Behörde, A.\_\_\_\_\_ habe sich am 28. Oktober 2015 geweigert, mit dem Abteilungsleiter ihre Fälle durchzugehen (vgl. Vorakten RSA pag. 31 und 33, vgl. auch vorne E. 4.7). Am 30. November 2015 wurde A.\_\_\_\_\_ freigestellt, nachdem ihr damaliger Anwalt das Verhalten des Abteilungsleiters als «absolut skandalös» bezeichnet hatte (vgl. E-Mail des Gemeindepräsidenten vom 30.11.2015 sowie Schreiben des Rechtsvertreters vom 30.11.2015, in unpag. Personaldossier, act. 5B).

## 5.

Einzugehen ist vorab auf die Voraussetzungen, unter denen das Arbeitsverhältnis von A.\_\_\_\_\_ aufgelöst werden kann.

**5.1** Die Anstellungsbehörde kann das Arbeitsverhältnis unter Wahrung einer Frist von drei Monaten jeweils auf Ende eines Monats durch Verfügung kündigen. Sie hat dafür triftige Gründe anzugeben (Art. 25 Abs. 1 und 2 PG). Triftige Gründe liegen nach Art. 25 Abs. 2 PG insbesondere vor, wenn die oder der Angestellte ungenügende Leistungen erbringt (Bst. a), Weisungen der Vorgesetzten wiederholt missachtet hat (Bst. b), durch ihr oder sein Verhalten während der Arbeitszeit das Arbeitsklima nachhaltig stört (Bst. c) oder Arbeitskolleginnen, Arbeitskollegen oder in einem Betreuungs- oder Abhängigkeitsverhältnis stehende Personen sexuell belästigt (Bst. d). Die gesetzliche Aufzählung ist nicht abschliessend. So kann als Kündigungsgrund etwa genügen, dass sich die betroffene Person nicht in den Betrieb einordnen kann oder dass ihr der Wille zur vertrauensvollen Zusammenarbeit fehlt. In der Rechtsprechung sind ferner Dienstpflichtverletzungen oder ein zerrüttetes Vertrauensverhältnis als triftige Gründe anerkannt. Mehrere geringfügige Beanstandungen können gesamthaft gesehen einen triftigen Grund abgeben (BVR 2010 S. 157 E. 3.2.1, 2009 S. 443 E. 2.3; von Kaenel/Zürcher, Personalrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 49 ff., 72 ff. N. 60 ff.). Allgemein umschrieben ist eine Kündigung dann sachlich begründet, wenn die Weiterbeschäftigung der betroffenen Person dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht (BVR 2012 S. 294 E. 4.1, 2009 S. 443 E. 2.3, 2007 S. 538 E. 3.3). Bei der Beurteilung des Verhaltens der betroffenen Person steht der zuständigen Behörde ein gewisses Ermessen zu, weil sie den tatsächlichen Verhältnissen näher steht als das Gericht. Die Voraussetzungen für die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses sind aufgrund der gesamten Umstände des Einzelfalls zu würdigen und die Auflösung muss stets verhältnismässig sein (BVR 2010 S. 157 E. 3.2.2, 2009 S. 107 E. 9.1).

**5.2** Es genügt demnach nicht, die Kündigungsverfügung lediglich mit dem Nachweis eines triftigen Grundes zu versehen. Darüber hinaus muss die Auflösung des Anstellungsverhältnisses stets auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; BVR 2010 S. 157 E. 4.5.1 mit weiteren Hinweisen; VGE 2013/418 vom 11.11.2015 E. 7.1 [bestätigt durch BGer 8C\_932/2015 vom 23.8.2016]). Weiter darf eine Kündigung auch nicht gegen den Grundsatz

von Treu und Glauben verstossen (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV; vgl. BVR 2012 S. 294 E. 5, 2010 S. 157 E. 4.4, 2000 S. 312 E. 2b; VGE 2013/283 vom 14.3.2014 E. 4.7, 2011/248 vom 25.11.2011 E. 5). Das Gebot von Treu und Glauben kennt mehrere Ausprägungen: Von Bedeutung sind namentlich der Vertrauensschutz sowie die Verbote widersprüchlichen und rechtsmissbräuchlichen Verhaltens (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 22 N. 2 ff.; Thomas Gächter, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, 2005, S. 133 ff.). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 137 I 69 E. 2.5.1; BVR 2013 S. 85 E. 6.1). In seiner Bedeutung als Verbot widersprüchlichen Verhaltens untersagt der Grundsatz von Treu und Glauben folgewidriges und schwankendes Verhalten. Behörden dürfen insbesondere nicht einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund wechseln (BGer 2C\_542/2016 vom 27.11.2017 E 3.2; VGE 2013/283 vom 14.3.2014 E. 4.7 mit weiteren Hinweisen). Ähnlich wie im privaten Arbeitsvertragsrecht kann die Auflösung eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses schliesslich auch gegen das Rechtsmissbrauchsverbot verstossen. Dies ist etwa der Fall bei einer Kündigung wegen Leistungseinbussen oder Arbeitsunfähigkeit, wenn diese Folge eines pflicht- oder rechtswidrigen Verhaltens der Arbeitgeberschaft ist. Ebenfalls missbräuchlich ist eine Kündigung, die wegen eines zerrütteten Vertrauensverhältnisses ausgesprochen wird, wenn die Arbeitgeberschaft in Verletzung der Fürsorgepflicht nicht das ihr Zumutbare vorgekehrt hat, um eine erträgliche Zusammenarbeit zu ermöglichen (vgl. VGE 2011/248 vom 25.11.2011 E. 5.1.1, u.a. mit Hinweis auf BVR 2009 S. 443 E. 5.1, 2000 S. 312 E. 6a).

**5.3** Die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin hat die Kündigung aufgehoben, weil aus ihrer Sicht die Gemeinde den Grundsatz von Treu und Glauben, das Verhältnismässigkeitsgebot und die Fürsorgepflicht verletzt hat. Sie hat daher gar nicht erst geprüft, ob ein triftiger Grund im Sinn von Art. 25 Abs. 2 PG erfüllt wäre. Sie begründet ihren Entscheid einmal damit, dass A. \_\_\_\_\_ eine «Bewährungsfrist» bis Ende 2015 gesetzt worden

sei. Im Gesamtkontext habe A.\_\_\_\_\_ davon ausgehen dürfen, dass eine Kündigung nur dann ausgesprochen werde, wenn sie sich innerhalb dieser Frist nicht verbessere. In diesem Vertrauen sei sie zu schützen. Indem die Kündigung während der Frist erfolgte, habe sich die Gemeinde zudem treuwidrig und widersprüchlich verhalten (plötzlicher und sachlich unbegründeter Kurswechsel; vgl. angefochtener Entscheid E. 3.3 S. 12 und E. 5.1 S. 20). Die Gemeinde wäre im Sinn eines mildereren Mittels gehalten gewesen abzuwarten und zu prüfen, ob die Angestellte die kurzfristigen Ziele erreicht hat, weswegen die Kündigung auch unverhältnismässig sei (vgl. E. 5.1 S. 20). Sodann erblickt die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Verhalten der Gemeinde eine Verletzung der Fürsorgepflicht. Die Gemeinde habe nicht alle zumutbaren Massnahmen ergriffen, um den Konflikt zwischen A.\_\_\_\_\_ und ihrem Vorgesetzten zu klären. Namentlich sei ein externes Coaching nur thematisiert, jedoch nie durchgeführt worden. Die Hilfersuchen von A.\_\_\_\_\_ (E-Mail vom 31.7.2015 sowie Unterstützungsgesuch vom 26.10.2015) seien nicht konkret beantwortet worden (E. 3.4 S. 13 und E. 5.2 S. 20 f.).

**5.4** In der hier zu beurteilenden Kündigung steht nicht der Vertrauensschutz, sondern das Verbot widersprüchlichen Verhaltens im Vordergrund. Die Abgrenzung zwischen den beiden Ausprägungen des Grundsatzes von Treu und Glauben ist allerdings umstritten. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Voraussetzungen grundsätzlich gleich: Danach ist erforderlich, dass sich die betroffene Person berechtigterweise auf die Vertrauensgrundlage verlassen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Die Berufung auf Treu und Glauben scheitert sodann, wenn überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BGer 2C\_542/2016 vom 27.11.2017 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 137 I 69 E. 2.5.1). In Ausnahmefällen, insbesondere beim Widerruf von Verfügungen, ist eine Berufung auf Treu und Glauben jedoch auch denkbar, ohne dass die Betroffenen irgendwelche nachteiligen Dispositionen getroffen haben (vgl. zum Vertrauensschutz Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 661; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, N. 2080 mit weiteren Hinweisen).

**5.5** Im vorliegenden Fall ist folglich zu prüfen, ob die Gemeinde eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat (E. 6 hiernach), ob sich A. \_\_\_\_\_ darauf verlassen durfte und ob die weiteren Voraussetzungen für die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben erfüllt sind (hinten E. 7).

## **6.**

Strittig ist zunächst, ob die Gemeinde mit der Festsetzung einer «Bewährungsfrist» eine verbindliche Vertrauensgrundlage geschaffen hat.

**6.1** Spätestens beim dritten MAG wurde A. \_\_\_\_\_ vor Augen geführt, dass ihre Leistungen als teilweise ungenügend angesehen werden; der Abteilungsleiter teilte ihr mit, was von ihr erwartet und welches Verhalten nicht mehr toleriert werde. Er setzte A. \_\_\_\_\_ daher kurzfristige Ziele, die sie bis Ende Jahr erreichen müsse, um weiter beschäftigt werden zu können (vgl. vorne E. 4.3).

**6.2** Das öffentliche Dienstrecht des Kantons Bern sieht im Unterschied zur Personalgesetzgebung anderer Kantone keine «Bewährungsfristen» vor, wenn eine Kündigung beabsichtigt wird, weil Leistungen und Verhalten nicht befriedigen (vgl. etwa § 19 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 des Kantons Zürich [LS 177.10]; § 21 Abs. 3 des Personal- und Besoldungsgesetzes vom 26. Juni 1991 des Kantons Schwyz [SRSZ 145.110]). Das Ansetzen einer «Bewährungsfrist» ist daher im Kanton Bern nicht zwingend erforderlich; möglich wäre etwa auch eine Mahnung ohne Fristansetzung (vgl. zum Bundespersonalrecht BGer 8C\_346/2015 vom 9.7.2015 E. 6.1; Ursprung/Riedi Hunold, Schwerpunkte der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum öffentlichen Personalrecht, in ZBI 2013 S. 295 ff., 299 mit weiteren Hinweisen; insoweit unzutreffend angefochtener Entscheid E. 5.1 S. 20). Da sich die Gemeinde aber dafür entschieden hat, A. \_\_\_\_\_ eine «Bewährungsfrist» einzuräumen, ist zu prüfen, welche rechtliche Bedeutung ihr zukommt.

**6.3** Bei (gesetzlichen) «Bewährungsfristen» ist grundsätzlich zu verlangen, dass sie abgelaufen sind, bevor über das weitere Vorgehen entschieden wird. Mit der Ansetzung der Frist wird bei den betroffenen Mitarbeite-

rinnen oder Mitarbeitern die Erwartung erzeugt, dass ihnen während dieser ganzen Frist die Möglichkeit gegeben wird, sich zu bewähren und allfällige Verfehlungen durch korrektes Verhalten wieder gutzumachen (vgl. Peter Hänni, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2. Aufl. 2008, S. 550 mit Zitat aus BLVGE 2000 S. 59 E. 3b; Nicole Schuler Leber, Das Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft, in Biaggini et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III, 2007, S. 135 ff., 164). Damit spricht bereits das Ansetzen einer «Bewährungsfrist» dafür, dass eine Vertrauensgrundlage geschaffen worden ist. Hinzu kommt, dass die Geschäftsleiterin beim Gespräch vom 26. August 2015 erklärte, A.\_\_\_\_\_ erhalte die Möglichkeit, sich zu verbessern (vgl. vorne E. 4.5). Vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz zu Recht erkannt, dass der Abteilungsleiter und die Geschäftsleiterin hinsichtlich des weiteren Vorgehens gegenüber A.\_\_\_\_\_ eine Festlegung und grundsätzlich eine (die Gemeinde) bindende Vertrauensgrundlage getroffen haben (vgl. für andere Konstellationen etwa BVR 2010 S. 157 E. 4.4.2; VGE 2013/283 vom 14.3.2014 E. 4.8). Mit der «Bewährungsfrist» hat die Gemeinde sodann dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung getragen. Dies war nicht zuletzt deshalb sachgerecht, weil die Leistungen von A.\_\_\_\_\_ bei den früheren MAG als «gut» beurteilt wurden (vgl. BVR 2009 S. 443 E. 5.4.3; vorne E. 4.1). Vor diesem Hintergrund ist unerheblich, ob A.\_\_\_\_\_ bereits vor dem dritten MAG auf Fehler hingewiesen wurde, was mit Blick auf ihre E-Mail vom 31. Juli 2015 als wahrscheinlich erscheint (vgl. vorne E. 4.2). Die Gemeinde vermag deshalb mit ihrem Vorbringen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt in diesem Punkt unzutreffend festgestellt, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.1 S. 16; Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.4.1.2 S. 16 ff.). Da die Festlegung von der Geschäftsleiterin und vom Abteilungsleiter getroffen wurde, ist ebenfalls nicht relevant, dass A.\_\_\_\_\_ das MAG-Formular nicht unterzeichnete (vgl. Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.1.1.1 S. 8).

**6.4** Die Gemeinde ist allerdings der Ansicht, zwingende Voraussetzung («Bedingung, die erfüllt sein musste») für die Fortführung des Arbeitsverhältnisses sei gewesen, dass A.\_\_\_\_\_ ein begleitetes Coaching annehme. Da sich A.\_\_\_\_\_ einem regelmässigem Coaching durch den

Abteilungsleiter verweigert habe, sei sie dieser Rahmenbedingung nicht nachgekommen (vgl. Beschwerde Ziff. 4.1.1.1 S. 8). – Dass dem Coaching eine zentrale Rolle zugeordnet war, trifft zu. Dies ergibt sich bereits aus der Aktennotiz vom 26. August 2015, worin steht, ohne Coaching werde eine weitere Zusammenarbeit schwierig (vgl. vorne E. 4.5). Aus den Akten erhellt jedoch auch, dass Bestandteil des festgelegten Vorgehens ein *externes* Coaching bzw. eine *externe* Supervision war. Dies lässt sich zunächst aus den Aussagen der Geschäftsleiterin und des Abteilungsleiters vor der Vorinstanz schliessen. Kommt hinzu, dass nicht nur Ziele hinsichtlich der Arbeitsleistung und des Verhaltens gegenüber Klientinnen und Klienten formuliert, sondern auch Verbesserungen des Verhaltens und der Kommunikation gegenüber allen Teammitgliedern (inkl. Leitung) erwartet wurden. Letzteres lässt sich besser durch den Beizug einer externen Person erreichen (vgl. auch Ziff. 4 der Ziele zur Verhaltensänderung). Ausserdem war auf dem MAG-Formular und in der detaillierten Beurteilung der Sozialkompetenzen ausdrücklich von einem externen Coaching die Rede. Schliesslich legte die Geschäftsleiterin am 23. September 2015 fest, dass der Abteilungsleiter einen Coach beauftragen werde, was ebenfalls belegt, dass ein externes Coaching geplant war (vgl. zum Ganzen vorne E. 4.3 und 4.6).

**6.5** Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz richtigerweise davon ausgegangen, dass die Gemeinde eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, indem sie sich auf ein bestimmtes Vorgehen festgelegt hat (Setzen einer «Bewährungsfrist» und Vorsehen eines externen Coachings). Dass im angefochtenen Entscheid nicht ausdrücklich festgehalten wird, die «Bewährungsfrist» sei an die «Bedingung» eines externen Coachings geknüpft gewesen, ändert daran nichts. Die Rüge der falschen Sachverhaltsfeststellung ist insofern unbegründet (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.1 S. 20; Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.1.1.1 S. 8). – Indem die Gemeinde A. \_\_\_\_\_ innerhalb der ursprünglich festgelegten «Bewährungsfrist» kündigte, ohne ihr ein externes Coaching zu ermöglichen, ist sie von ihrem selber gewählten Vorgehen abgewichen. Ob der Abteilungsleiter die «Bewährungsfrist» mit Schreiben vom 10. Oktober 2015 noch um einen Monat verlängert hat oder damit lediglich die Beurteilung der kurzfristigen Ziele für einen Monat ausgesetzt hat, ist unter diesen Umständen nicht entscheid-

wesentlich (vgl. angefochtener Entscheid E. 1.1 S. 7; Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.1.1.1 S. 8).

## 7.

Zu prüfen ist sodann, ob sich A.\_\_\_\_\_ auf die Vertrauensgrundlage verlassen durfte und ob die weiteren Voraussetzungen für die Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben erfüllt sind.

**7.1** Viele in der Kündigungsverfügung vom 26. November 2015 angeführte Gründe beziehen sich auf Beanstandungen, die bereits beim dritten MAG thematisiert wurden (vgl. vorne E. 4.9). Diese Vorwürfe rechtfertigten grundsätzlich keine Auflösung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der «Bewährungsfrist». Vielmehr wäre gestützt auf das von der Gemeinde gewählte Vorgehen zu erwarten gewesen, dass A.\_\_\_\_\_ tatsächlich Gelegenheit erhält, sich in diesem Zusammenhang verbessern und beweisen zu können. A.\_\_\_\_\_ hätte sich indes dann nicht auf die von der Gemeinde geschaffene Vertrauensgrundlage verlassen dürfen, wenn sachliche Gründe ein Abweichen vom ursprünglich festgelegten Vorgehen gerechtfertigt hätten (vgl. vorne E. 5.2 und 5.4). Dies wäre etwa dann der Fall gewesen, wenn wesentliche frühere Verfehlungen erst nach der Festlegung der «Bewährungsfrist» bekannt geworden wären (vgl. BVR 2010 S. 157 E. 4.4.2; VGE 2013/283 vom 14.3.2014 E. 4.8). Ebenfalls läge kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vor, wenn A.\_\_\_\_\_ durch ihr Verhalten nach dem dritten MAG bzw. dem Festlegen der «Bewährungsfrist» das gewählte Vorgehen ihrerseits in Frage gestellt hätte. Insbesondere ist zu prüfen, ob die sich vergrössernden Spannungen zwischen A.\_\_\_\_\_ und ihrem Vorgesetzten eine weitere sinnvolle Zusammenarbeit verunmöglicht und daher eine Kündigung innerhalb der «Bewährungsfrist» erforderlich gemacht haben. Dabei ist auch die Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers zu berücksichtigen. Die Fürsorgepflicht entspricht derjenigen, die Art. 328 OR für das privatrechtliche Arbeitsverhältnis vorsieht. Sie ist zwar nicht ausdrücklich im bernischen Personalrecht geregelt. Der Art. 328 OR zugrunde liegende Rechtsgedanke ist indessen von allgemeiner Gültigkeit.

Zudem bildet die Fürsorgepflicht der Arbeitgeberschaft das Gegenstück zur Treuepflicht der Angestellten (vgl. Art. 4 Bst. g und Art. 55 PG; BVR 2007 S. 538 E. 4.4; VGE 2015/236 vom 10.6.2016 E. 6.1). So setzt die Kündigung wegen eines zerrütteten Vertrauensverhältnisses voraus, dass sich auch die Vorgesetzten im Rahmen des Zumutbaren um eine erträgliche Zusammenarbeit bemüht haben (BVR 2009 S. 443 E. 5.1; VGE 2014/330 vom 19.5.2015 E. 6.1, je mit Hinweis auf BGE 132 III 115 E. 2.2 und 125 III 70 E. 2c).

**7.2** Die Gemeinde bringt vor, die Ereignisse nach dem MAG vom 25. August 2015 hätten sie dazu veranlasst bzw. gezwungen, A. \_\_\_\_\_ bereits am 2. November 2015 die beabsichtigte Auflösung des Arbeitsverhältnisses mitzuteilen (vgl. Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.1.1.3 S. 10 und Ziff. 4.4.1.2 S. 17). – Aus den Akten erhellt, dass tatsächlich in erster Linie das verschlechterte Verhältnis zwischen A. \_\_\_\_\_ und ihrem direkten Vorgesetzten zur Kündigung geführt hat (vgl. vorne E. 4.9). A. \_\_\_\_\_ teilte der Geschäftsleiterin mit «Unterstützungsantrag» am 27. Oktober 2015 sowie per E-Mail mit, die Situation sei für sie nicht mehr tragbar und sie vertraue dem Abteilungsleiter nicht mehr (vgl. vorne E. 4.7 und 4.8). Unter diesen Umständen muss von einem zerrütteten Vertrauensverhältnis ausgegangen werden. Allerdings wäre eine Kündigung deswegen nur dann zulässig gewesen, wenn die Gemeinde bis dahin alles Zumutbare unternommen hatte, um den Konflikt zu lösen (vgl. E. 7.1 hier vor). Insbesondere ist fraglich, ob sie entgegen des ursprünglich festgelegten Vorgehens auf ein externes Coaching verzichten durfte.

**7.3** Ein externes Coaching hat nie stattgefunden. Der Abteilungsleiter gab am 10. bzw. 12. Oktober 2015 gegenüber A. \_\_\_\_\_ noch zu erkennen, ein externes Coaching könne später nachgeholt werden (vgl. vorne E. 4.7). Er schien somit damals noch davon auszugehen, dass das Arbeitsverhältnis fortgeführt werden kann. Die von ihm abgehaltenen internen Coachingsitzungen waren demzufolge nicht als Ersatz für ein externes Coaching gedacht; sie waren vielmehr als unterstützende Sofortmassnahmen vorgesehen (vgl. vorne E. 4.6). Nur wenige Wochen später zeigte der Gemeinderat A. \_\_\_\_\_ die beabsichtigte Kündigung an, ohne zuvor noch den Versuch zu unternehmen, den Konflikt mittels einer externen

Person zu lösen. Der plötzliche Sinneswandel der Verantwortlichen wird nicht näher begründet; er ist wohl primär auf den «Unterstützungsantrag» von A. \_\_\_\_\_ am 27. Oktober 2015 und das Gespräch vom 28. Oktober 2015 zurückzuführen. Wohl fiel es A. \_\_\_\_\_ offenbar schwer, Kritik von ihrem Abteilungsleiter anzunehmen; auch wirkte ihr Verhalten ihm gegenüber unnachgiebig. Deshalb sind gewisse Bedenken angebracht, ob weitere Massnahmen noch als erfolgsversprechend betrachtet werden konnten (vgl. auch VGE 2013/418 vom 11.11.2015 [bestätigt durch BGer 8C\_932/2015 vom 23.8.2016] E. 7.2 für eine Situation, in der auf ein weiteres Coaching und eine Mediation verzichtet werden durfte). Dies allein reicht indes noch nicht aus, damit die Gemeinde von ihrem verbindlich festgelegten Vorgehen abweichen durfte. Anders als sie vorbringt, lassen die Ereignisse nach dem MAG ein externes Coaching nicht als von vorher ein untauglich bzw. unzumutbar erscheinen. Ein externes Coaching wurde ursprünglich gerade dafür vorgesehen, dass A. \_\_\_\_\_ besser mit Kritik umgehen kann, sie die Sichtweise von Drittpersonen versteht und bei Meinungsverschiedenheiten adäquat reagieren kann. Es ging hauptsächlich auch darum, das Verhalten und die Kommunikation gegenüber Teammitgliedern und Vorgesetzten zu verbessern (vgl. vorne E. 4.3). Mit Blick auf diese Zielsetzung erscheint nicht ausgeschlossen, dass ein externes Coaching den Konflikt noch hätte lösen können. Zu berücksichtigen ist weiter, dass A. \_\_\_\_\_ nach dem MAG eine mittelschwere bis schwere depressive Episode durchlebte, worauf sie die Gemeinde hingewiesen hatte (vgl. vorne E. 4.4). Kommt hinzu, dass der Konflikt noch nicht derart lange andauerte, dass von einer festgefahrenen und nicht mehr lösbaren Situation hätte ausgegangen werden müssen, zumal A. \_\_\_\_\_ krankheitsbedingt längere Zeit abwesend war. Diese Aspekte sprechen dafür, dass sich die Situation wieder hätte verbessern können. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Gemeinde keine fristlose Kündigung aussprach und die Freistellung erst nach Eröffnung der Kündigungsverfügung beschloss, als der Anwalt von A. \_\_\_\_\_ das Verhalten der Gemeinde als skandalös bezeichnet hatte (vgl. vorne E. 4.9). Damit gab die Gemeinde zu erkennen, dass sie die weitere Zusammenarbeit Anfang November noch als zumutbar betrachtete (vgl. für diese Überlegung auch BGer 8C\_594/2010 vom 25.8.2011, in JAR 2012 S. 274 E. 3.4.1).

**7.4** Die Gemeinde macht geltend, A.\_\_\_\_\_ habe erkennbar darauf hingearbeitet, den Abteilungsleiter zu desavouieren und die Geschäftsleiterin davon zu überzeugen, dass er wegen seines ungenügenden Führungsstils untragbar sei (Beschwerde Ziff. 4.5.1 S. 24). Auch eine vorgesetzte Person, welche zu Unrecht Anfeindungen einer Mitarbeiterin ausgesetzt sei, müsse in ihrer Persönlichkeit und Funktion geschützt werden. Wenn sich dieser Schutz nicht anders als durch Kündigung erreichen lasse, müsse dieser Weg eingeschlagen werden können (Beschwerde Ziff. 4.5.3 S. 27). Die Gemeinde erläutert weiter, es habe sich nicht um einen schwellenden Konflikt, sondern um nach aussen hin sichtbare Meinungsverschiedenheiten gehandelt (Beschwerde Ziff. 4.4.2.1 S. 20). A.\_\_\_\_\_ schreibt umgekehrt, sie sei allein gelassen worden «mit einem mobbenden Vorgesetzten» (vgl. Beschwerdeantwort zu Ziff. 4.1.1.1; vgl. auch ihre Schlussbemerkungen im vorinstanzlichen Verfahren, Vorakten RSA pag. 315). Der Abteilungsleiter habe sie in Aktennotizen zu ihren Dossiers kritisiert und diese Dokumente im von allen Mitarbeitenden einsehbaren Klienteninformationssystem abgelegt; auch habe er einen Brief an eine Klientin verfasst, in welchen er sie harsch kritisiert habe (vgl. etwa Eingabe vom 20.5.2016 samt Beilagen, Vorakten RSA pag. 133 ff. und Anhang act. 5A6; Beschwerde an das RSA, Vorakten RSA pag. 5). – Wer die Verantwortung für die Eskalation des Konflikts trägt, lässt sich nicht restlos klären. Aus den Akten erhellt jedoch, dass A.\_\_\_\_\_ die Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses nicht allein zu vertreten hat: Sie verweigerte das externe Coaching nicht; sie forderte den Abteilungsleiter sogar dazu auf, einen externen Coach einzusetzen, um die Kommunikation zwischen ihnen zu verbessern (vorne E. 4.7). Den internen Sitzungen verwehrte sie sich ebenfalls nicht in grundsätzlicher Weise, was bereits dadurch belegt wird, dass einzelne Sitzungen stattfanden. Im «Unterstützungsantrag» und in mehreren E-Mails ersuchte sie um (externe) Hilfe bzw. um Unterstützung (vorne E. 4.2, 4.7 und 4.8). Ihr Handeln schien dabei von der Motivation geleitet zu sein, sich zu verbessern und den Konflikt mit dem Abteilungsleiter zu lösen, um weiterhin für den Sozialdienst arbeiten zu können. So wurde auch im MAG-Formular festgehalten, dass sie grundsätzlich am Wohlergehen der Abteilung interessiert gewesen sei (vorne E. 4.3). Auch wenn A.\_\_\_\_\_ die Situation zuletzt als untragbar bezeichnete, ging sie selber offenbar noch davon aus, dass der Konflikt mithilfe eines externen

Coachings gelöst werden könnte und erachtete die weitere Zusammenarbeit als möglich (vorne E. 4.8). Angesichts des belasteten Verhältnisses ist zwar wahrscheinlich, dass sich A. \_\_\_\_\_ nicht immer angemessen gegenüber dem Abteilungsleiter verhalten hat (vgl. etwa vorne E. 4.7). Auch hat sie sich namentlich im «Unterstützungsantrag» sehr kritisch über ihn geäußert und ihn als «überfordert» im Umgang mit ihr bezeichnet (vgl. vorne E. 4.8). Von einem Desavouieren kann jedoch noch nicht gesprochen werden. Vielmehr erwähnte sie gegenüber der Geschäftsleiterin auch positive Entwicklungen (vgl. vorne E. 4.7).

**7.5** Nach dem Gesagten rechtfertigte der sich zuspitzende Konflikt keine Kündigung während der «Bewährungsfrist». Die von der Gemeinde angeführten Ergänzungen des Sachverhalts bezüglich der Ereignisse nach dem dritten MAG legen keine andere Beurteilung nahe. Mithin ist die Rüge unbegründet, die Vorinstanz habe in diesem Zusammenhang den rechts-erheblichen Sachverhalt unvollständig festgehalten (Beschwerde Ziff. 4.1.1.2 und 4.1.1.3 S. 9 f.).

**7.6** Die weiteren in der Kündigungsverfügung vom 26. November 2015 angeführten Gründe führen zu keinem anderen Ergebnis (vgl. vorne E. 4.9): Namentlich lässt sich im Verhalten von A. \_\_\_\_\_ kein wiederholtes Missachten von Weisungen der Vorgesetzten im Sinn von Art. 25 Abs. 2 Bst. b PG erblicken (vgl. dazu VGE 2015/236 vom 10.6.2016 E. 3.3, 2013/283 vom 14.3.2014 E. 4.1). Die Gemeinde hat dazu nur zwei Fälle angeführt und sie gleichzeitig selber relativiert. Wie die Regierungsrats-Stellvertreterin richtig festhält, stehen die beanstandeten Widerhandlungen sodann in Zusammenhang mit dem Konflikt zwischen A. \_\_\_\_\_ und ihrem Vorgesetzten (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.3 S. 21). Die geltend gemachten Weigerungen berechtigten die Gemeinde daher nicht zur Kündigung ohne vorgängiges externes Coaching. Inwiefern A. \_\_\_\_\_ das Arbeitsklima nachhaltig gestört haben soll, indem sie während ihrer krankheitsbedingten Abwesenheit mehrfach telefonisch Weisungen erteilt habe, belegt die Gemeinde nicht näher. Dass A. \_\_\_\_\_ schliesslich die angebotenen Unterstützungsmassnahmen ausgeschlagen haben soll, steht im Widerspruch zu zahlreichen E-Mails von ihr, mit welchen sie um «Hilfe» oder «Unterstützung» bat. Ausserdem fanden – wie

gesehen – einzelne interne Coachingsitzungen statt (vgl. vorne E. 4.7 und E. 7.4). Die Gemeinde hat im Verlauf des vorinstanzlichen Verfahrens sodann (weitere) «Verfehlungen» aufgeführt, die aus ihrer Sicht auf ungenügende Leistungen schliessen lassen (vgl. Eingabe vom 13.5.2016, Vorakten RSA pag. 129 und 131 sowie Anhang act. 5A5). Einige dieser Fehler seien implizit bereits am MAG 2015 angesprochen worden (Verbessern Finanzkontrolle), andere Mängel seien vom Abteilungsleiter erst nach dem MAG bemerkt worden. Es ist jedoch weder ersichtlich noch vorgebracht, dass diese Fehler derart gravierend gewesen wären, dass A. \_\_\_\_\_ deswegen keine Bewährungschance mehr hätte beanspruchen dürfen (vgl. Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.4.1.2 S. 17 ff.).

**7.7** Auch die weiteren Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Grundsatzes von Treu und Glauben sind erfüllt bzw. hier nicht massgeblich. Im vorliegenden Fall ist ausnahmsweise nicht erforderlich, dass die betroffene Person nachteilige Dispositionen getroffen hat (vgl. vorne E. 5.4): Von A. \_\_\_\_\_ wurde «nur» erwartet, dass sie sich bemüht, sich zu verbessern und ihre kurzfristigen Ziele zu erreichen. Umgekehrt durfte sie darauf vertrauen, dass die Gemeinde nicht grundlos vom festgelegten Vorgehen abweicht. Inwiefern sie gestützt auf die geschaffene Vertrauensgrundlage hätte Dispositionen treffen können oder müssen, ist weder ersichtlich noch von der Gemeinde dargetan. Damit erweist sich die Rüge der Gemeinde, die Vorinstanz habe mit keinem Wort ausgeführt, welche nachteiligen Dispositionen A. \_\_\_\_\_ getroffen habe, als unbegründet. Eine Gehörsverletzung liegt mithin nicht vor (Beschwerde Ziff. 4.5.1 S. 25). – Die privaten Interessen an der Aufhebung der Kündigung sind gewichtig. Umgekehrt lassen sich für das Abweichen vom festgelegten Vorgehen keine sachlichen Gründe anführen. Damit kann auch nicht davon gesprochen werden, dass überwiegende öffentliche Interessen ein Berufen auf Treu und Glauben verunmöglichen würden, zumal die angesetzte «Bewährungsfrist» auch der Erfüllung des Verhältnismässigkeitsprinzips dient (vgl. vorne E. 6.1). Die Vorinstanz hat somit zu Recht erkannt, dass die Kündigung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen hat.

## **8.**

**8.1** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Gemeinde gegenüber A.\_\_\_\_\_ eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, indem sie ihr eine «Bewährungsfrist» gewährt und ein externes Coaching in Aussicht gestellt hat (vorne E. 6). Von diesem selber festgelegten Vorgehen ist sie abgewichen, ohne dass sachliche Gründe dies geboten hätten. Namentlich haben die zugenommenen Spannungen zwischen A.\_\_\_\_\_ und dem Abteilungsleiter keine vorzeitige Kündigung erfordert. Vielmehr wäre die Gemeinde auch mit Blick auf ihre Fürsorgepflicht gehalten gewesen, ein externes Coaching zu veranlassen, um den Konflikt möglicherweise noch lösen zu können. Die Beschwerdeführerin durfte sich somit auf die Vertrauensgrundlage verlassen. Die weiteren Voraussetzungen für die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben sind ebenfalls erfüllt bzw. hier nicht massgeblich. Durch die Kündigung während der «Bewährungsfrist» hat die Gemeinde den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt (vorne E. 7).

**8.2** Für den Ausgang des Verfahrens nicht von Bedeutung ist, ob die Gemeinde bei der Kündigung das rechtliche Gehör verletzt hat, weil sie die Stellungnahme von A.\_\_\_\_\_ nicht mehr (ausreichend) berücksichtigt habe. Weiterungen hierzu können unterbleiben (vgl. dazu angefochtener Entscheid E. 5.5 S. 21 f.; Beschwerde der Gemeinde Ziff. 4.4.5 S. 22 f. und Ziff. 4.5.5 S. 28; Beschwerdeantwort zu Ziff. 4.4.5).

## **9.**

Umstritten ist schliesslich die vorinstanzliche Verlegung der Parteikosten.

**9.1** Nach Art. 104 Abs. 1 VRPG umfassen die Parteikosten den durch die berufsmässige Vertretung anfallenden Aufwand. Die Parteikosten sind nach Massgabe des Verfahrensausgangs zu verlegen, wobei sich das Ob-siegen bzw. Unterliegen aufgrund der Anträge bestimmt, wie sie im Zusammenhang mit der Begründung zu verstehen sind (BVR 2002 S. 381 E. 10b/bb; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 2). Besondere Umstände oder das prozessuale Verhalten einer Partei können eine vom

allgemeinen Grundsatz abweichende Verlegung von Parteikosten rechtfertigen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Bei aufwendigen Verfahren kann die Verwaltungsjustizbehörde nach Art. 104 Abs. 2 VRPG Privaten, die ihren Prozess selber geführt haben, eine angemessene Parteientschädigung und Auslagenersatz zuerkennen.

**9.2** Die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin hat die Gemeinde verpflichtet, A.\_\_\_\_\_ einen Parteikostenersatz von Fr. 13'203.-- inkl. Auslagen und MWSt zu bezahlen. Dies entspricht dem Aufwand, den ihr damaliger Rechtsvertreter für das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsstatthalteramt hatte (abzüglich einer Stunde für die Überarbeitung des Arbeitszeugnisses). Die Vorinstanz begründet weiter, A.\_\_\_\_\_ habe die Beschwerde noch ohne anwaltliche Unterstützung eingereicht. Der von ihr gestellte Antrag auf Abgangsentschädigung, auf den nicht einzutreten sei, sei nicht Gegenstand der anwaltlichen Vertretung gewesen (angefochtener Entscheid IV/2.1 S. 23). – Die Gemeinde macht mit ihrem Eventualbegehren geltend, A.\_\_\_\_\_ sei nur zur Hälfte als obsiegend zu betrachten, da zwei Hauptbegehren (Weiterbeschäftigung und Entschädigung) nicht entsprochen worden sei. Sie habe A.\_\_\_\_\_ deshalb nur die Hälfte der Parteikosten zu ersetzen (Beschwerde Ziff. 3.2.2 und 3.3.2 S. 6 sowie Ziff. 5.2.1 S. 29; vorne Bst. C).

**9.3** A.\_\_\_\_\_ hat vor der Vorinstanz ohne anwaltliche Unterstützung Beschwerde gegen die Kündigungsverfügung erhoben (Vorakten RSA pag. 1 ff.). Erst am 1. April 2016 hat sie einen Rechtsvertreter mandatiert (vgl. Vorakten RSA pag. 115 ff.; vorne Bst. B). Mit Schlussbemerkungen vom 25. November 2016 bestätigte dieser die Rechtsbegehren seiner Mandantin (Vorakten RSA pag. 307). Seine Eingaben beschränkten sich inhaltlich jedoch auf die Rechtmässigkeit der Kündigung (vgl. auch Eingabe vom 20.5.2016, Vorakten RSA pag. 133 ff.). Sodann hat er A.\_\_\_\_\_ an die vorinstanzlichen Instruktionsverhandlungen begleitet (vgl. Vorakten RSA pag. 121 ff., 179 ff. und 237 ff.).

**9.4** Wie die Vorinstanz richtig ausführt, betreffen die Kosten der Vertretung praktisch ausschliesslich die Anfechtung der Kündigung; das Honorar wurde um den Aufwand für die Überarbeitung des Arbeitszeugnisses gekürzt (angefochtener Entscheid IV./2.1 S. 23; Vernehmlassung Ziff. 2 S. 4,

act. 5; vgl. auch Kostennote vom 14.12.2016, Vorakten RSA pag. 357 und 359). In diesem Punkt hat A.\_\_\_\_\_ (vollständig) obsiegt. Es ist daher für den Parteikostenersatz unerheblich, dass A.\_\_\_\_\_ im vorinstanzlichen Verfahren insgesamt mit ihren gestellten Anträgen nur teilweise durchgedrungen ist. Dass der Aufwand des Anwalts übersetzt wäre, macht die Gemeinde nicht geltend. Im Übrigen hat die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin A.\_\_\_\_\_ eine Entschädigung für persönliche Aufwände im Sinn von Art. 104 Abs. 2 VRPG verwehrt. Gleiches gilt für den von A.\_\_\_\_\_ geltend gemachten Parteikostenersatz für anwaltliche Bemühungen während des Verwaltungsverfahrens (vgl. angefochtener Entscheid IV./2.1 S. 23).

**9.5** Die Gemeinde bringt schliesslich vor, ihr hätte im Umfang ihres Ob-siegens im vorinstanzlichen Verfahren eine Parteientschädigung zugesprochen werden müssen. A.\_\_\_\_\_ habe zu vertreten gehabt, dass das vorinstanzliche Verfahren über jede Gebühr weitschweifig habe geführt werden müssen. Auch ihre schwerwiegenden Vorwürfe an die Adresse der Gemeinde und deren Kaderpersonal hätten den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts notwendig gemacht (Beschwerde Ziff. 5.2.2 S. 30). – Die Gemeinde ist vor dem Regierungsstatthalteramt hinsichtlich der Auflösung des Anstellungsverhältnisses, die den Schwerpunkt im vorinstanzlichen Verfahren ausmachte, unterlegen. Insoweit steht ihr ohnehin kein Parteikostenersatz zu. Die Organe von Gemeinden haben zudem in Anwendung von Art. 104 Abs. 4 VRPG nur ausnahmsweise Anspruch auf Parteikostenersatz (vgl. BVR 2015 S. 581 E. 7.3). Es kann im Bereich des öffentlichen Personalrechts erwartet werden, dass eine Gemeinde in der Lage ist, die von ihr ausgesprochene Kündigung im Rechtsmittelverfahren selber zu vertreten. Die angeführten Gründe, die einen Parteikostenersatz hier rechtfertigen sollen (Verfahrensdauer, Vorwürfe an Kaderpersonal), rechtfertigen keine Ausnahme. Dass die Rechtsfragen besonders komplex gewesen wären, bringt die Gemeinde zu Recht nicht vor.

**10.**

Damit erweisen sich beide Beschwerden als unbegründet. Die Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ (Verfahren 100.2017.178) ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 3 und E. 1.2). Die Beschwerde der Gemeinde (Verfahren 100.2017.179) ist abzuweisen (E. 8 und E. 9 hiavor).

**11.**

**11.1** A. \_\_\_\_\_ hat im Verfahren 100.2017.178 als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 108 Abs. 1 VRPG). Im Verfahren 100.2017.179 sind keine Kosten zu erheben, da Gemeinden in Streitigkeiten um die Auflösung eines Anstellungsverhältnisses praxisgemäss als nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen gelten (vgl. Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG; BVR 2011 S. 490 [VGE 2010/363 vom 17.6.2011] nicht publ. E. 5; VGE 2012/289 vom 27.3.2013 E. 5.2).

**11.2** Die EG B. \_\_\_\_\_ beantragt auch vor Verwaltungsgericht Ersatz ihrer Parteikosten (vgl. Beschwerde Ziff. 5.2.2 S. 30). – Dies käme nur für das Verfahren 100.2017.178 in Frage, in welchem sie obsiegt (vgl. Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Indessen sind auch hier keine Gründe gegeben, um vom Grundsatz gemäss Art. 104 Abs. 4 VRPG abzuweichen (vgl. vorne E. 9.5). Weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von A. \_\_\_\_\_ den Beizug einer Rechtsvertreterin oder eines Rechtsvertreters erfordert hätte, ist weder ersichtlich noch dargetan. Der Gemeinde steht kein Parteikostenersatz zu.

**11.3** A. \_\_\_\_\_ ersucht ebenfalls um Parteientschädigung. Eine solche kommt nur im Verfahren 100.2017.179 in Betracht, in welchem sie obsiegt. Da sich A. \_\_\_\_\_ vor Verwaltungsgericht nicht mehr anwaltlich hat vertreten lassen, hat sie keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 1 VRPG; BVR 2013 S. 423 E. 4.2). Eine Billigkeitsentschädigung gemäss Art. 104 Abs. 2 VRPG wird nur ausnahmsweise und mit grosser Zurückhaltung zugesprochen. Sie ist auf aufwendige Verfahren beschränkt, in denen die beteiligte Privatperson durch sorgfältige Auseinandersetzung

mit den sich stellenden Fragen und durch erheblichen persönlichen Arbeitsaufwand wesentlich zur Entscheidungsfindung beigetragen hat (BVR 2012 S. 1 E. 6). Der Aufwand für die Prozessführung übersteigt nicht das Mass dessen, was einer Privatperson zur Besorgung eigener Angelegenheiten zugemutet werden darf. A. \_\_\_\_\_ hat damit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteienschädigung.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Verfahren 100.2017.178 und 100.2017.179 werden vereinigt.
2. Die Beschwerde im Verfahren 100.2017.178 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
3. Die Beschwerde im Verfahren 100.2017.179 wird abgewiesen.
4. Die Kosten des Verfahrens 100.2017.178, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.--, werden der Beschwerdeführerin in diesem Verfahren auferlegt.
5. Für das Verfahren 100.2017.179 werden keine Verfahrenskosten erhoben.
6. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
7. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2017.178
  - der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2017.179
  - dem Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden. Der Streitwert im Sinn von Art. 51 ff. BGG erreicht Fr. 15'000.--.