



Fall-Nr.: B 2005/170
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 21.03.2006
Entscheiddatum: 21.03.2006

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.03.2006

Volksschule, Art. 67bis VSG (sGS 213.1), Art. 336c OR (SR 220). Vorsorgliche Einstellung im Amt und anschliessende Auflösung des Dienstverhältnisses eines gewählten Realschullehrers aufgrund verschiedener Dienstpflichtverletzungen. Keine analoge Anwendbarkeit der obligationenrechtlichen Kündigungsschutzbestimmungen (Verwaltungsgericht, B 2005/170).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

In Sachen

P. H.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. S.

gegen

Erziehungsrat des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

und

Schulgemeinde S.,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. N.

betreffend

Aufhebung des Dienstverhältnisses

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ P. H., geboren 1947, unterrichtete ab dem Schuljahr 1991/92 als Reallehrer in der Schulgemeinde S.. Der Lehrauftrag wurde jeweils auf ein Jahr befristet. Ab dem Schuljahr 1995/96 fiel die Befristung des Lehrauftrags weg. Ab dem Schuljahr 2004/05 unterrichtete er als gewählter Lehrer. Mit Verfügung vom 26. April 2005 kündigte die Schulgemeinde S. das Dienstverhältnis mit P. H. per Ende Schuljahr 2004/05 (31. Juli 2005), nachdem sie ihn zuvor bereits mit Schreiben vom 1. April 2005 mit sofortiger Wirkung freigestellt hatte. Begründet wurde die Kündigung im wesentlichen damit, dass das Vertrauensverhältnis zwischen dem Schulrat und P. H. durch verschiedene Vorkommnisse zerstört worden sei und deswegen ein einwandfreier Schulbetrieb sowie ein konstruktives betriebliches Klima nicht mehr gewährleistet seien.



St.Galler Gerichte

B./ Mit Eingabe vom 9. Mai und Ergänzung vom 27. Mai 2005 erhob P. H. durch seinen Rechtsvertreter gegen die Verfügung der Schulgemeinde S. Rekurs beim Erziehungsrat des Kantons St. Gallen und beantragte, diese sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Der Erziehungsrat wies den Rekurs mit Entscheid vom 31. August/1. September 2005 ab, soweit er darauf eintrat. Er erwog im wesentlichen, dass das öffentlich-rechtliche Dienstrecht hinsichtlich der Auflösung des Dienstverhältnisses nicht lückenhaft sei, weshalb die obligationenrechtlichen Kündigungsschutzbestimmungen, insbesondere die Bestimmung über die Sperrfrist einer Kündigung im Krankheitsfall, nicht anzuwenden seien. Des weitern sei die Kündigung im vorliegenden Fall sachlich begründet und verhältnismässig.

C./ Mit Eingabe vom 22. September 2005 erhob P. H. durch seinen Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid des Erziehungsrates vom 31. August/1. September 2005 sowie die Verfügung vom 26. April 2005 seien aufzuheben, P. H. sei weiter zu beschäftigen, eventualiter sei ihm Schadenersatz und Genugtuung nebst Zins in noch zu bestimmender Höhe zu bezahlen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin für beide Instanzen. Nebst Rügen in formeller Hinsicht bringt er im wesentlichen vor, der Kündigung fehle es an triftigen Gründen und sie erweise sich als unverhältnismässig.

In seiner Vernehmlassung vom 31. Oktober 2005 beantragt der Erziehungsrat, die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 16. Dezember 2005 beantragt die Schulgemeinde S. durch ihren Rechtsvertreter, die Anträge von P. H. seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; eventualiter sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten von P. H..

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1./ a) Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeschrift vom 22.

September 2005 entspricht unter dem nachstehenden Vorbehalt zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

b) Der Beschwerdeführer beantragt für den Eventualfall, es seien ihm Schadenersatz und Genugtuung nebst Zins in noch zu bestimmender Höhe zu bezahlen. Bei der Kündigung von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen besteht ein Dualismus von Anfechtungs- und Klageverfahren. Während die Rechtmässigkeit der Kündigung grundsätzlich im Anfechtungsverfahren zu prüfen ist, steht für die vermögensrechtlichen Aspekte der Kündigung das Klageverfahren zur Verfügung (vgl. Art. 79bis VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1147 ff.; GVP 1995 Nr. 3; VerwGE vom 22. März 2005 i.S. S.H. und VerwGE vom 6. Dezember 2005 i.S. J.L.). Dabei hat der Betroffene nach verwaltungsgerichtlicher Praxis die Wahl, entweder auf dem Anfechtungsweg die Weiterbeschäftigung zu erstreiten oder auf dem Klageweg eine Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen geltend zu machen (vgl. VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.). Der Beschwerdeführer beantragt in der Hauptsache seine Weiterbeschäftigung und eventualiter Schadenersatzanspruch und Genugtuung. Aufgrund der beschriebenen Zweiteilung des Rechtsweges ist im vorliegenden Anfechtungsverfahren ausschliesslich über das Hauptanliegen, d.h. über die Rechtmässigkeit der Kündigung, zu entscheiden. Allfällige vermögensrechtliche Ansprüche hat der Beschwerdeführer auf dem Klageweg geltend zu machen. Auf das Eventualbegehren ist folglich nicht einzutreten.

c) Die Beschwerdegegnerin beantragt für den Fall, dass der Beschwerdeführer von ihr Lohn verlangen sollte, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Eine solche Forderung wurde vom Beschwerdeführer im Verfahren vor Verwaltungsgericht nicht gestellt, weshalb sich dieser Antrag als gegenstandslos erweist.



2./ a) Der Beschwerdeführer rügt zunächst, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden. So sei die ihm von der Beschwerdegegnerin im Schreiben vom 11. April 2005 angesetzte Frist, bis zum 22. April 2005 zur beabsichtigten Kündigung Stellung zu nehmen, unangemessen kurz gewesen. Zudem habe die Beschwerdegegnerin in ihrem Schreiben vom 11. April 2005 die Kündigungsgründe nicht dargelegt, weshalb er in materieller Hinsicht zur beabsichtigten Kündigung gar nicht habe Stellung nehmen können. Zudem habe er bis zu diesem Verfahren keine Kenntnisse über die Akten in seinem Personaldossier und über die Schulratsprotokolle gehabt und jeweils auch keine Gelegenheit erhalten, zu den gegen ihn ohne sein Wissen erhobenen Vorwürfen Stellung zu nehmen. Ebenso sei die Freistellung ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs erfolgt, wobei bereits das Schreiben vom 1. April 2005 als eigentliche Kündigung zu betrachten sei, auch wenn es die formalen Anforderungen hierzu nicht erfülle. Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin die Eltern der Schulkinder sowie die Mitarbeiter der Schule über die Freistellung des Beschwerdeführers und den Verlust des in ihn gesetzten Vertrauens informiert habe, zeige, dass die Beschwerdegegnerin den Kündigungsbeschluss bereits gefasst habe, bevor sie dem Beschwerdeführer am 11. April 2005 Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt habe.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich nach Art. 15 VRP und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die vorgängige Anhörung und Orientierung des Betroffenen vor dem Erlass einer Verfügung, das Recht auf Mitwirkung bei der Beweiserhebung, das Recht auf Akteneinsicht sowie der Anspruch auf Prüfung und auf begründeten Entscheid (BGE 122 I 55; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1680 ff.; R. Hotz, in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich 2002, N 24 zu Art. 29). Art. 15 Abs. 2 VRP hält insbesondere fest, dass Verfügungen, die erheblich belasten, nur zulässig sind, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten.

c) aa) Art. 17 VRP statuiert, dass den Beteiligten für die Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs angemessene Fristen anzusetzen sind. Dem Betroffenen soll genügend Zeit



St.Galler Gerichte

eingräumt werden, um eine fundierte Stellungnahme zur Sache - allenfalls unter Beizug eines Rechtsvertreters - einreichen zu können; bei der schriftlichen Ausübung des Äusserungsrechts muss die Frist so bemessen werden, dass dem Betroffenen hinreichend Zeit verbleibt, um die Eingabe vorzubereiten und zu redigieren (M. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 341 f.). Die konkreten Umstände des Einzelfalls sind zu berücksichtigen.

bb) Im vorliegenden Fall teilte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer bereits mit den Schreiben vom 2. März und 1. April 2005 unmissverständlich mit, warum das in ihn als Arbeitnehmer gesetzte Vertrauen verloren gegangen sei und somit die Auflösung des Dienstverhältnisses in Erwägung gezogen werde. Die Behauptung des Beschwerdeführers, die Begründung der Kündigung vom 26. April 2005 sei nicht identisch mit den in den Raum gestellten Beanstandungen der Beschwerdegegnerin, erweist sich als aktenwidrig. Das Schreiben vom 2. März 2005 führt folgende, aus der Sicht der Beschwerdegegnerin problematischen Punkte auf: Skilager-Organisation, Vorweisen von Arztzeugnissen, Dokumentation der Weiterbildungsverpflichtungen, Fall M., Umteilung von M. A. in die Fördergruppe sowie den Vorschlag gegenüber dem Schulratspräsidenten, sich während der Skilagerwoche krank schreiben zu lassen. Das Schreiben vom 1. April 2005 nimmt hierauf Bezug und führt als weitere Beanstandung auf, dass der Beschwerdeführer es unterlassen habe, mit den Schülern resp. deren Eltern Beurteilungsgespräche zu führen. Sämtliche dieser Beanstandungen finden sich in der Kündigung vom 26. April 2005 unter Ziff. 3, S. 3 ff.

cc) Mit Schreiben vom 11. April 2005 wurde der Beschwerdeführer sodann explizit zur Stellungnahme aufgefordert, und es wurden ihm die entsprechenden Akten zur Einsichtnahme zugestellt. Der Beschwerdeführer wurde somit hinreichend über den wesentlichen Sachverhalt resp. die Grundlage der voraussichtlichen Kündigung orientiert (Art. 15 Abs. 2 VRP). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet lediglich, dass der Beschwerdeführer dergestalt über die voraussichtliche Kündigung orientiert wird, dass er sich hierzu sachgemäss äussern kann; nicht notwendig ist eine Orientierung über sämtliche Einzelheiten resp. eine Unterbreitung des Verfügungsentwurfs zur Stellungnahme (Albertini, a.a.O., S. 208 mit Hinweis auf BGE 114 Ib 246). Auch wenn dem Beschwerdeführer darin zuzustimmen ist, dass die zur



Stellungnahme eingeräumte Frist eher knapp bemessen wurde, so kann darin kein Ermessensmissbrauch erkannt werden. Der Beschwerdeführer wurde bereits vor dem Schreiben vom 11. April 2005 über die wesentlichen Elemente eingehend orientiert, worauf er sich an seinen Rechtsvertreter gewandt und diesen dahingehend instruiert hat, mit Schreiben vom 6. April 2005 eine begründete Stellungnahme zu den in den Schreiben vom 2. März und 1. April 2005 geäusserten Vorwürfen einzureichen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände erweist sich damit die Rüge der Gehörsverletzung als unbegründet.

d) Weil die Garantie des rechtlichen Gehörs die Wahrung der Subjektstellung des Betroffenen in einem Verfahren auf Erlass eines seine Rechtsstellung berührenden Entscheides zum Gegenstand hat, geht die Forderung des Beschwerdeführers, die Akten und Protokolle hätten ihm jeweils im Zeitpunkt ihrer Erstellung zur Stellungnahme unterbereitet werden müssen, mangels Verfahrenshängigkeit im fraglichen Zeitpunkt ins Leere.

e) aa) Wie eingangs ausgeführt, wurde der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 1. April 2005 per sofort freigestellt. Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, dass ihm vor der Freistellung das rechtliche Gehör hätte gewährt werden müssen.

bb) Das st. gallische Personalrecht kennt den Begriff der Freistellung nicht. Allgemein wird darunter der Verzicht des Arbeitgebers auf die Arbeitsleistung nach erfolgter Kündigung während der Kündigungsfrist verstanden. Demgegenüber bezeichnet die Einstellung im Amt eine vorsorgliche administrative oder disziplinarische Massnahme bei ungekündigtem Arbeitsverhältnis (vgl. Art. 18 VRP; ZBI 2003 S. 211; vgl. BGE 2A. 64/2003 vom 27. Mai 2003 und VPB 68 (2004) S. 850 ff.). Nachdem vorliegend die "Freistellung" vor der Kündigung erfolgte, liegt keine Freistellung im engeren Sinn, sondern eine vorsorgliche Einstellung im Amt vor. Da die Massnahme gegenüber dem Beschwerdeführer mit der Notwendigkeit begründet wurde, den ordnungsgemässen Schulbetrieb zu gewährleisten, handelt es sich um eine administrative und nicht um eine disziplinarische Massnahme. Die vorsorgliche Einstellung im Amt aus administrativen Gründen ist wie die administrative Entlassung auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig (ZBI 2003 S. 211 mit weiteren Hinweisen). Im übrigen spielt es auch



keine Rolle, dass die Anordnung vom 1. April 2005 nicht in Form einer Verfügung erlassen wurde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 552).

cc) Vor dem Erlass einer vorsorglichen Massnahme ist den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren, es sei denn die Dringlichkeit erfordere den Erlass einer superprovisorischen Massnahme (Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1998, Rz. 337; BGE 99 Ia 24). Dies bedeutet, dass der Beschwerdeführer vorgängig der vorsorglichen Einstellung im Amt hätte angehört werden müssen, nachdem unbestritten ist, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer superprovisorischen Massnahme – insbesondere Dringlichkeit aufgrund einer drohenden Gefahr - nicht gegeben waren. Es liegt mithin eine Verletzung des Gehörsanspruchs vor. Unter diesen Umständen sei lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt, dass das rechtliche Gehör grundsätzlich auch vor einer eigentlichen Freistellung, d.h. dem Verzicht auf die Arbeitsleistung nach erfolgter Kündigung, zu gewähren ist. Namentlich kann eine Freistellung laut Lehre eine Persönlichkeitsverletzung darstellen, weshalb zumindest dann ein Anspruch auf rechtliches Gehör gegeben ist, wenn aufgrund der konkreten Umstände von einer gewissen Intensität des Eingriffs auszugehen ist (ZBI 2003 S. 212). Diese Voraussetzungen wären vorliegend insbesondere aufgrund der Einstellung der Lohnfortzahlung erfüllt.

dd) Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Dies bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs feststellt, den angefochtenen Hoheitsakt aufheben muss ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, das heisst die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1709 mit weiteren Hinweisen). Trotz der formellen Natur des Gehörsanspruchs lässt das Bundesgericht zu, dass ein Mangel in der Gehörgewährung geheilt werden kann, wenn die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht etc. in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt. Zur Begründung führt das Bundesgericht an, dass eine Rückweisung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zu einem formalistischen Leerlauf und einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens führen würde (BGE 124 I 138, 118 Ib 269). Das Verwaltungsgericht folgt der Praxis des Bundesgerichts und lässt eine Heilung zu, wenn die unterbliebene Anhörung



nachgeholt werden kann und die Rechtsmittelbehörde mit derselben Kognition entscheidet (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 990).

ee) Dem Beschwerdeführer wurde mit Schreiben vom 11. April 2005 das rechtliche Gehör in bezug auf die beabsichtigte Kündigung eingeräumt. Obwohl er damit nicht explizit zur Stellungnahme hinsichtlich der "Freistellung" aufgefordert wurde, hätte er gleichwohl seinen Anspruch auf rechtliches Gehör wahrnehmen können. Dies umso mehr, als er mit Schreiben vom 6. April 2005 mitteilte, dass er die "Freistellung" zur Kenntnis nehme; weder focht er die "Freistellung" an noch begehrte er diesbezüglich um Anhörung. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs wurde deshalb bereits mit der Aufforderung zur Stellungnahme vom 11. April 2005 geheilt. Da die Heilung somit in einem frühen Verfahrensstadium erfolgte und der Beschwerdeführer für die Heilung kein Rechtsmittel ergreifen musste, zieht der Verfahrensmangel keine Kostenfolgen nach sich (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 90 f.).

f) Unbehelflich ist schliesslich das Vorbringen des Beschwerdeführers, bereits das Schreiben vom 1. April 2005 sei als Kündigung zu betrachten. Daran ändert auch nichts, dass die "Freistellung" und der Vertrauensverlust den Eltern der Schulkinder sowie den Mitarbeitern der Schule mitgeteilt wurden. Eine vorsorgliche Einstellung im Amt zieht nicht per se eine Kündigung nach sich; sie diene im vorliegenden Fall vielmehr dazu, den geordneten Schulbetrieb sicherzustellen, währenddem abgeklärt wurde, welche Massnahmen im Hinblick auf die beabsichtigte, aber noch nicht beschlossene Kündigung vorzunehmen waren. Ausserdem wurde im Schreiben vom 1. April 2005 ausdrücklich festgehalten, dass der Schulrat "gedenkt", das Arbeitsverhältnis aufzulösen. Dies zeigt, dass im damaligen Zeitpunkt noch kein definitiver Entscheid gefallen war.

3./ a) Der Beschwerdeführer rügt des weitern, die Vorinstanz habe die Dienstversäumnisse isoliert betrachtet und nicht in den Gesamtkontext gestellt. Die aktenskundigen Feststellungen der Beschwerdegegnerin seien kritiklos übernommen worden, obwohl diese grösstenteils blosser Parteibehauptungen darstellten, was einer unvollständigen Sachverhaltsabklärung und Sachverhaltsbeurteilung gleichkomme. Es falle auch auf, dass die Vorinstanz Kündigungsgründe überprüft habe, welche von der



Beschwerdegegnerin in der Verfügung vom 26. April 2005 gar nicht vorgebracht worden seien.

b) Die Unvollständigkeit der Sachverhaltsermittlung betrifft die Beweiserhebung und ist gegeben, wenn entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden; eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung liegt vor, wenn aus den vorhandenen Beweismaterialien unrichtige Schlüsse gezogen werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 587).

c) Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt unvollständig ermittelt oder unrichtig gewürdigt haben soll. Insbesondere unterlässt es der Beschwerdeführer, diejenigen entscheidrelevanten Tatsachen näher zu bezeichnen, welche seiner Ansicht nach zusätzlich hätten ermittelt werden sollen. Des weitern erweist sich seine Behauptung, die Vorinstanz habe die Ausführungen der Beschwerdegegnerin kritiklos übernommen, als aktenwidrig. So führt die Vorinstanz bspw. aus (vgl. act. 2 Ziff. 18 S. 18), dass die Akten in bezug auf die Unterrichtsführung ein widersprüchliches Bild zeichnen würden; dabei berücksichtigt sie die positiven Arbeitszeugnisse ebenso wie die aktenkundige Kritik an der Unterrichtsführung des Beschwerdeführers. Dies zeigt, dass die Vorinstanz durchaus eine kritische Beurteilung der ins Recht gelegten Akten vorgenommen hat. Der Vorwurf der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung erweist sich als unbegründet. Aktenwidrig ist auch die Behauptung, die Vorinstanz habe andere Kündigungsgründe als die Beschwerdegegnerin überprüft. Einerseits hat sich die Vorinstanz explizit mit den in der Kündigung vom 26. April 2005 unter den Ziffern 3.1-3.6 aufgeführten Gründen auseinandergesetzt (Ziff. 3.1 = Erw. 5b; Ziff. 3.2 = Erw. 7e; Ziff. 3.3 = Erw. 7f; Ziff. 3.4 = Erw. 7g; Ziff. 3.5 = Erw. 7h; Ziff. 3.6 = Erw. 7i; Ziff. 3.7 = Erw.7j). Andererseits fällt in Betracht, dass die Behörden den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig zu ermitteln und die Beweise zu erheben haben (Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz führt dazu, dass die Behörden auch Sachumstände berücksichtigen dürfen, die von keinem Verfahrensbeteiligten eingebracht wurden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 590). Die Vorinstanz durfte im Rahmen der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Kündigung somit auch Umstände würdigen, auf welche sich die Beschwerdegegnerin nicht explizit bezogen hat.



4./ a) Der Beschwerdeführer macht geltend, das öffentliche Dienstrecht sei lückenhaft, soweit es für Lehrkräfte an Volksschulen keinen Kündigungsschutz bei Krankheit vorsehe. Es seien deshalb die obligationenrechtlichen Kündigungsschutzbestimmungen sachgemäss anwendbar. Zur Begründung verweist er im wesentlichen auf seine vorinstanzlichen Eingaben. Ergänzend führt er aus, indem die Beschwerdegegnerin die Regeln eines fairen Verfahrens nicht eingehalten habe, habe sie dem Beschwerdeführer die Möglichkeit entzogen, vom angeblich besseren Kündigungsschutz im öffentlichen Recht zu profitieren. Zudem habe die Vorinstanz die Anforderungen an einen triftigen Kündigungsgrund so weit herabgesetzt, dass nicht mehr ersichtlich sei, inwieweit der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz besser sei als der privatrechtliche.

b) In seiner Rekurschrift vom 9. Mai 2005 macht der Beschwerdeführer auf S. 18 f. geltend, dass das Volksschulgesetz (sGS 213.1, abgekürzt VSG) keine eigenen Kündigungsschutzbestimmungen enthalte, weshalb von einer echten Lücke auszugehen sei. Somit seien die vom Beschwerdeführer angerufenen Bestimmungen (Art. 336 und 336c des Schweizerischen Obligationenrechts, SR 220, abgekürzt OR), welche zwingende Bestimmungen des Arbeitsrechts seien und eine öffentliche Funktion erfüllten, im vorliegenden Fall anzuwenden, andernfalls die Volksschullehrkräfte gegenüber den Staatsangestellten und den privatrechtlich Angestellten schlechter gestellt wären. Es müssten daher triftige Gründe vorliegen, um die Lehrkräfte von diesen Kündigungsschutzbestimmungen auszunehmen.

Die Vorinstanz hält hierzu zutreffend fest, dass Art. 6 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) in Verbindung mit Art. 342 Abs. 1 lit. a OR die bundesrechtliche Anwendung obligationenrechtlicher Bestimmungen im Geltungsbereich des öffentlichen Dienstrechts der Kantone und Gemeinden grundsätzlich ausschliesst. Das mit der Begründung des Dienstverhältnisses entstehende Sonderstatusverhältnis zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft bewirkt eine im Vergleich zu privatrechtlichen Arbeitnehmern unterschiedliche Rechtsposition: Der privatrechtliche Arbeitsvertrag kann unter Vorbehalt der Missbräuchlichkeit frei gekündigt werden (Art. 335 OR). Das öffentliche



Dienstrecht setzt triftige Gründe zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses voraus. Insofern ist der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz besser als der privatrechtliche (vgl. auch BGE 124 II 56). Sodann garantiert Art. 336c OR lediglich, dass dem Arbeitnehmer der Arbeitsplatz vorerst erhalten bleibt, nicht jedoch, dass er während der gesamten Sperrfrist auch weiterhin Lohn erhält. Der Lohn ist im ersten Dienstjahr nur für drei Wochen und danach für eine angemessene längere Zeit geschuldet (Art. 324a Abs. 2 OR). Im öffentlichen Dienstrecht gilt hingegen eine weitreichende Lohnfortzahlungspflicht. So sieht Art. 11bis des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51) vor, dass der Lehrkraft bei Dienstaussetzung wegen Krankheit oder Unfalls die Besoldung bis zur Auflösung des Dienstverhältnisses, längstens für ein Jahr, auszurichten ist. Zudem stellt die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses einen Verwaltungsakt dar, in dessen Rahmen dem Betroffenen vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren ist. Schliesslich kann die Kündigung im Rechtsmittelverfahren auf ihre Angemessenheit überprüft werden und ist bei Rechtswidrigkeit aufzuheben, was im Gegensatz zum privatrechtlich begründeten Arbeitsverhältnis den Fortbestand des Dienstverhältnisses zur Folge hat. Wie die Vorinstanz aus ihren Ausführungen zutreffend schliesst, beruht damit die unterschiedliche Regelung der Kündigung auf sachlichen Gründen und eine analoge Anwendung von Art. 336c OR drängt sich nicht auf. Insbesondere ist nicht von einer echten Gesetzeslücke auszugehen. So wurde einerseits bereits beim Erlass des Volksschulgesetzes die Kündigung aufgrund Krankheit geregelt, dabei aber auf eine Regelung der Kündigung aus anderen Gründen während eines Krankheitsfalles verzichtet (Art. 73 VSG). Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Problematik Kündigung und Krankheit abschliessend behandelt und die einschlägige Gesetzgebung für Kündigungen während einer Krankheit als genügend betrachtet hat. Andererseits ist die Sperrfrist bei Krankheit mit der Revision des Arbeitsvertragsrechts im Jahr 1971 im Obligationenrecht verankert worden (Art. 336e Abs. 1 lit. b aOR). Die geltende Fassung des privatrechtlichen Kündigungsschutzes bei Krankheit und Unfall (Art. 336c OR) ist seit dem 1. Januar 1989 in Kraft (AS 1988 1478; BBl 1984 II 551). Art. 67bis VSG, welcher die Kündigung auf Semesterende für Volksschullehrkräfte regelt, stammt dagegen aus dem Jahr 1998 (III. Nachtrag vom 18. Juni 1998, nGS 33-57). Es hätte somit im Jahr 1998 Gelegenheit bestanden, einen grundsätzlichen



Kündigungsschutz während eines Krankheitsfalles in der Volksschulgesetzgebung zu verankern, sofern dies gewollt gewesen wäre.

c) Die Tatsache, dass die Regierung in der Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz (nGS 33-57) vom 1. Juli 1997 ausgeführt hatte, dass keine Gründe dafür ersichtlich seien, den dienstrechtlichen Status der Lehrkräfte anders als denjenigen der grossen Mehrheit des Verwaltungspersonals zu definieren, steht einer unterschiedlichen Behandlung von Volksschullehrkräften und Staatsangestellten im Einzelfall - entgegen der vom Beschwerdeführer in seiner Rekursergänzung vom 27. Mai 2005 S. 4 und Replik vom 20. Juli 2005 S. 25 f. geäusserten Ansicht - ebenfalls nicht entgegen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, handelt es sich hierbei um eine Aussage grundsätzlicher Art, welche vor dem Hintergrund der damals aktuellen Abschaffung des Beamtenstatus resp. der weitgehenden Abschaffung der Amtsdauer zu verstehen ist (so explizit ABI 1997 1603). Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Volksschullehrkräfte eigenständige Kündigungsbestimmungen erlassen und weder auf die allgemeinen Vorschriften des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) noch die spezifische Bestimmung von Art. 65 der Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20) verwiesen hat, wonach das Dienstverhältnis mit öffentlich-rechtlichen Angestellten bei Krankheit erst nach Ablauf des Besoldungsanspruchs gekündigt werden kann.

d) Auch erweisen sich die Vorbringen des Beschwerdeführers in seiner Beschwerdeschrift vom 22. September 2005, wonach die Besserstellung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses im vorliegenden Fall nicht zum Tragen komme, weil Verfahrensvorschriften verletzt und die Anforderungen an triftige Kündigungsgründe herabgesetzt worden seien, als unbegründet. Wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, wurde der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehörs im Zusammenhang mit der Anordnung der "Freistellung" zwar verletzt, indes wurde dieser Verfahrensfehler in einem frühen Verfahrensstadium geheilt, weshalb auch der Kündigungsschutz des Beschwerdeführers nicht beeinträchtigt wurde. Sodann ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz die Anforderungen, welche an das Vorliegen triftiger Gründe zu stellen sind, herabgesetzt haben soll. Die nachstehenden Erwägungen (Ziff. 5 b) zeigen, dass sich die Vorinstanz hinsichtlich der allgemeinen Voraussetzungen, welche an das Vorliegen triftiger



Kündigungsgründe zu stellen sind, an der einschlägigen Lehre und Rechtsprechung orientiert hat. Ob tatsächlich ein triftiger Kündigungsgrund gegeben ist, ist Gegenstand der materiellen Prüfung (Erw. 5).

5./ a) Gestützt auf Art. 67bis Abs. 1 VSG kann der Schulrat das Dienstverhältnis mit einer Lehrkraft auf Semesterende kündigen. Er hat dies dem Lehrer bis Ende Oktober oder April schriftlich mitzuteilen (Art. 67bis Abs. 2 VSG).

Die Auflösung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ist nur zulässig, wenn ein triftiger Grund vorliegt. Dabei braucht es nicht besonders qualifizierte, sondern lediglich sachlich zutreffende Gründe, die es dem Arbeitgeber bei pflichtgemässer Ausübung seines Ermessens erlauben, eine Entlassung auszusprechen (GVP 1995 Nr. 3). Dies ist allgemein umschrieben dann der Fall, wenn die Weiterbeschäftigung der betreffenden Person dem öffentlichen Interesse - insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung - widerspricht. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist stets aufgrund der gesamten Umstände zu entscheiden (M. Michel, Beamtenstatus im Wandel, Diss. Zürich 1998, S. 229). Der staatliche Arbeitgeber ist im Unterschied zum privatrechtlichen Arbeitgeber in jedem Fall an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden. Wenn der öffentlich-rechtliche Dienstherr für seine Kündigung keine sachlichen Gründe nachweisen kann, verstösst er gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV; ebenso wenig darf er bei der Kündigung den Grundsatz von Treu und Glauben oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzen. Angesichts der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit der Anforderungen, die an das Vorliegen eines triftigen Grundes zu stellen sind, steht den Verwaltungsbehörden beim Entscheid über die Kündigung ein grosser Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. anstelle vieler GVP 1995 Nr. 3; Michel, a.a.O., S. 342 f.; ZBI 104/2003, S. 202; VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.).

b) Die Beschwerdegegnerin begründet die Kündigung des Dienstverhältnisses damit, dass der Beschwerdeführer nicht gewillt sei, den Aufforderungen des Schulrates und seinen Verpflichtungen als Angestellter nachzukommen und dass aufgrund verschiedener Vorkommnisse das Vertrauen in ihn als Arbeitnehmer verloren gegangen sei. In ihrem Schreiben vom 2. März 2005 beanstandet die Beschwerdegegnerin folgende Punkte: Skilager-Organisation, Vorschlag gegenüber dem



Schulratspräsidenten, sich während der Skilagerwoche krank schreiben zu lassen, Vorweisen von Arztzeugnissen, Dokumentation der Weiterbildungsverpflichtungen, Fall M. sowie Umteilung von M. A. in die Fördergruppe. Im weitem wurde der Beschwerdeführer explizit dazu aufgefordert, bis zum 9. März 2005 Arztzeugnisse der Kliniken beizubringen, in welchen er behandelt wurde und bis zum 24. März 2005 nachzuweisen, dass er die Weiterbildungsverpflichtungen erfüllt hat. Im Schreiben vom 1. April 2005 stellt die Beschwerdegegnerin fest, dass der Beschwerdeführer weder die Arztzeugnisse noch den Nachweis über den Besuch der Weiterbildungsveranstaltungen erbracht habe. Zudem habe festgestellt werden müssen, dass der Beschwerdeführer mit den Schülerinnen und Schülern bzw. mit deren Eltern bis dahin keine Beurteilungsgespräche geführt und somit erneut gegen eine klare Verpflichtung verstossen habe. Aufgrund dieser Ereignisse verzichtete die Beschwerdegegnerin per sofort auf die Arbeitsleistung des Beschwerdeführers und teilte ihm mit, dass beabsichtigt werde, das Dienstverhältnis per 31. Juli 2005 aufzulösen. Zugleich wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, einen der beiden bezeichneten Vertrauensärzte aufzusuchen, um Klarheit über seinen Krankheitsstand zu erlangen. In der Kündigungsverfügung vom 26. April 2005 wurden im wesentlichen die bereits in den Schreiben vom 2. März und 1. April 2005 aufgelisteten Beanstandungen als Kündigungsgründe angeführt.

c) Ein mangelndes Vertrauensverhältnis stellt einen sachlichen Grund dar, wenn die Gründe für den geltend gemachten Vertrauensverlust auch für Dritte objektiv nachvollziehbar sind (vgl. VerwGE vom 16. August 2005 i.S. Pol. Gmd. St.G. und VerwGE vom 26. August 2003 i.S. E.Z.; VPB 65/2001 Nr. 14 E. 7; T. Jaag, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich – ausgewählte Fragen, ZBI 95/1994 S. 464). Des weitem können auch mangelnde Zusammenarbeit oder häufige Absenzen sachliche Kündigungsgründe darstellen (vgl. Schroff/Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, S. 99 ff.; Michel, a.a.O., S. 299 f.).

aa) Die Beschwerdegegnerin beruft sich in ihrer Kündigung vom 26. April 2005 zunächst auf die häufige, angeblich krankheitsbedingte Abwesenheit des Beschwerdeführers. Dieser habe die entsprechenden ärztlichen Zeugnisse regelmässig verspätet und erst nach mehrmaliger Aufforderung eingereicht. Sämtliche Zeugnisse



seien deutlich rückdatiert gewesen. In diesem Zusammenhang forderte die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer auf, ärztliche Zeugnisse der Kliniken vorzulegen, in welchen er behandelt worden sei, da jene seines Hausarztes nicht mehr genügten. Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, dass aufgrund seiner bekannten Diabeteserkrankung keine ernsthaften Zweifel an der Begründetheit der gesundheitsbedingten Absenzen aufkommen könne. Zudem widerspreche es Treu und Glauben, wenn die Beschwerdegegnerin über Jahre hinweg nicht beanstandeten Arztzeugnissen nun plötzlich den Beweiswert abspreche.

Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ist ein besonderes Rechtsverhältnis. Der öffentlich-rechtliche Angestellte ist nicht nur zur gewissenhaften Erfüllung seiner dienstlichen Obliegenheiten verpflichtet; ihn trifft vielmehr regelmässig auch eine allgemeine Treuepflicht (BGE 120 Ia 205), deren Inhalt die legitimen Interessen des Gemeinwesens als Arbeitgeber wiedergibt (P. Hänni, Die Treuepflicht im öffentlichen Dienstrecht, Diss. Freiburg 1982, S. 79). Insbesondere ist der öffentlich-rechtliche Angestellte seinem Arbeitgeber zu Gehorsam verpflichtet, d.h. er hat die Weisungen und Anordnungen des Arbeitgebers hinsichtlich der Arbeitspflicht, der Treuepflicht sowie der Weisungen in Erfüllung der Fürsorgepflicht Folge zu leisten (Hänni, a.a.O., S. 79 ff.).

Weil die hauptsächliche Pflicht des Angestellten die eigentliche Dienstleistung, d.h. seine Arbeitsleistung, darstellt, berechtigen Krankheiten und Unfälle nur dann ein Fernbleiben von der Arbeit, wenn sie die Erfüllung der Dienstpflicht unzumutbar machen. Die Beweislast für den Verhinderungsgrund trägt dabei der Angestellte. Für den Nachweis der Arbeitsunfähigkeit genügt in der Regel ein ärztliches Zeugnis. Indessen verbietet es das Vorliegen eines die Arbeitsunfähigkeit bescheinigenden Arztzeugnisses nicht, aufgrund anderer Beweismittel zu einem gegenteiligen Schluss zu kommen, wenn sich das Gericht im Rahmen der freien Beweiswürdigung nicht von der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit des Arbeitnehmers überzeugen lässt (vgl. C. Schönenberger, Das Erschleichen der Lohnfortzahlung unter Berufung auf Krankheit, Diss. Zürich 2001, S. 83). Bestehen berechtigte Zweifel an der Begründetheit des Arztzeugnisses und kann der Angestellte den Verhinderungsgrund nicht in anderer Weise schlüssig belegen, darf der Arbeitgeber verlangen, dass sich der Angestellte bei einem von ihm bezeichneten und bezahlten Vertrauensarzt untersuchen lässt (vgl.



St.Galler Gerichte

Schönenberger, a.a.O., S. 158 ff.; vgl. Rehbindler/Portmann, in: Basler Kommentar, OR Bd. I, 3. Aufl., Basel 2003, Art. 324a N 3).

Der Beschwerdeführer selbst bestreitet nicht, dass er mehrfach Arztzeugnisse verspätet und erst auf Aufforderung der Beschwerdegegnerin hin einreichte. Er versties somit gegen klare Anordnungen seines Arbeitgebers, welcher, um einen geordneten Schulbetrieb gewährleisten und allenfalls entsprechende Stellvertretungen frühzeitig organisieren zu können, über die Gründe seiner Absenzen hätte informiert sein müssen. Die nachfolgende Zusammenstellung der den Akten beigelegten Zeugnisse seines Hausarztes zeigt des weitern auf, dass der Arzt die Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers mehrfach nachträglich bescheinigte, ohne seinen Gesundheitszustand im fraglichen Zeitpunkt persönlich überprüft zu haben.

Zusammenstellung der ärztlichen Zeugnisse des Hausarztes:

Ausgestellt am: für die Periode vom/bis: Ausgestellt durch: Ursache:

11. März 1996 2. - 20. Feb. 96 Dr. K. Krankheit

25. März 1996 6. - 25. März 1996 Dr. K. Krankheit

? 22. Okt. - Ende 1996 Dr. K. Verkehrsunfall

12. Sept. 2003 12. Aug. - 15. Sept. 2003 Dr. K. Krankheit

23. Sept. 2003 12. - 27. Aug. 2003 Dr. K. Krankheit

23. Sept. 2003 28. Aug. - 15. Sept. 2003 Dr. K. Unfall

4. Feb. 2004 31. Okt. - 8. Nov. 2003

2. Feb. - 7. Jan. 2003

18. - 19. Jan. 2003 Dr. K. Unfall

18. März 2005 vom 12. März 2005 bis auf weiteres Dr. K. Krankheit



Zusammenstellung der ärztlichen Zeugnisse/Bestätigungen der Kliniken bzw. Fachärzte:

5. Nov. 2004 31. Okt. - 5. Nov. 2004 Z.-klinikum Glaskörperblutung u.a.m.

17. Dez. 2004 Entlassung am 20. Dez. 2004 Krankenhaus R. Augenbehandlung

11. März 2005 11. März 2005 Dr. R. Abklärung (Arbeitsfähigkeit eingeschränkt)

22. April 2005 bzgl. OP vom 16. Dez. 2004 Prof. Dr. B. Auge

9. Mai 2005 bzgl. Okt./9. und 16. 12. 2004/ 5. und 19. Jan. 2005/ 16. März 2005

28. Juli 2005 28. Juli 2005 Dr. R. Abklärung (Arbeitsfähigkeit eingeschränkt)

Aus diesen Arztzeugnissen geht zudem nicht hervor, wann die Konsultationen stattfanden. Über den Zeitpunkt der Untersuchung herrscht keine Klarheit, wenn der Beginn der Arbeitsunfähigkeit und das Datum des Arztzeugnisses nicht übereinstimmen. Das Verwaltungsgericht hat deshalb einem Arztzeugnis bei einer Rückdatierung von zwei Wochen seit Ende der behaupteten Arbeitsunfähigkeit die Beweiskraft abgesprochen (vgl. VerwGE vom 14. September 2004 i.S. C.S., teilweise publiziert in GVP 2004 Nr. 4). Die vorliegenden Arztzeugnisse sind zum Teil deutlich über zwei Wochen rückdatiert. Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, dass die vom Hausarzt ausgestellten Zeugnisse auf Belegen der behandelnden Klinik- und Fachärzte beruhen würden. Diese Ausführungen sind, soweit sie in Einzelfällen nicht entsprechend belegt wurden, unglaubwürdig. Es ist nicht einzusehen, warum der Beschwerdeführer in einzelnen Fällen zu krankheits- oder unfallbedingtem Aufenthalt in bestimmten Anstalten weitere Belege von Kliniken und Fachärzten vorlegen konnte und in anderen Fällen nicht. Der Beschwerdeführer führt in diesem Zusammenhang an, dass die Belege dieser Kliniken resp. Fachärzte Angaben zu seinem Gesundheitszustand beinhaltet hätten und er diese deshalb aufgrund der ihm zustehenden Persönlichkeitsrechte nicht habe einreichen müssen. Auch diese Vorbringen sind unbehelflich: Einerseits gilt die Verschwiegenheitspflicht grundsätzlich



auch für österreichische Ärzte und ihre Hilfspersonen sowie für die bei Trägern von Krankenanstalten und in Krankenanstalten beschäftigten Personen (vgl. § 54 und 41 Abs. 4 des österreichischen Ärztegesetzes, BGBl. I Nr. 169/1998 sowie § 9 des Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetzes, BGBl. Nr. 1/1957); dem Beschwerdeführer wäre es somit ohne weiteres möglich gewesen, bei den Kliniken resp. Fachärzten Bestätigungen zu verlangen, die ohne Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte Auskunft über seinen Gesundheitszustand gegeben hätten. Andererseits fällt auf, dass der Beschwerdeführer bezüglich seiner durch die Glaskörperblutung bedingten Abwesenheit Dokumente vorlegte, die detaillierte Angaben über seinen Gesundheitszustand enthielten, ohne dass er sich hierbei auf seine Persönlichkeitsrechte berufen hätte.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist es nachvollziehbar, dass die Beschwerdegegnerin an der Beweiskraft der meistens verspätet und weit rückdatierten Arztzeugnisse zweifelte und deshalb vom Beschwerdeführer weitere Nachweise bezüglich seiner krankheits- und unfallbedingten Absenzen verlangte. Da der Beschwerdeführer diesen Anordnungen erneut nicht nachkam und die Absenzen auch anderweitig nicht schlüssig belegte, ist auch die Aufforderung zur vertrauensärztlichen Untersuchung recht- und verhältnismässig. Denn auch wenn der Beschwerdeführer an einer Diabeteserkrankung leidet, sind damit seine Absenzen im einzelnen noch nicht begründet. Mit der vertrauensärztlichen Untersuchung hätte die Begründetheit der Absenzen - ganz im Sinne des Beschwerdeführers - nachgewiesen werden können, ohne dass die Beschwerdegegnerin im Einzelnen Aufschluss über seinen Gesundheitszustand erhalten hätte, zumal auch die Vertrauensärzte dem ärztlichen Schweigegebot unterliegen. Der Beschwerdeführer empfindet diese Anordnung gemäss Schreiben seines Rechtsvertreters vom 6. April 2005 jedoch vielmehr als Demütigung und Schikane und spricht ihr jede rechtliche Grundlage ab. Er offenbart damit eindrücklich seinen Unwillen, der Aufforderung Folge zu leisten und versties damit in Verletzung seiner Gehorsampflicht erneut gegen eine klare Anordnung seines Arbeitgebers. Dass die Beschwerdegegnerin in diesem Zusammenhang das Vertrauen in den Beschwerdeführer verloren hat, ist objektiv nachvollziehbar.

bb) Eine weitere vertrauensmindernde Tatsache erblickt die Beschwerdegegnerin im Vorschlag des Beschwerdeführers, sich im Hinblick auf das geplante Skilager krank



schreiben zu lassen, um die Ablehnung eines zusätzlichen Skilagerleiters aus Kostengründen zu verhindern. Der Beschwerdeführer führt hierzu aus, diese Äusserung lediglich vor dem Hintergrund seiner medizinisch damals nach wie vor begründeten teilweisen Arbeitsunfähigkeit gemacht zu haben.

Der Beschwerdeführer verkennt, dass nicht jede gesundheitliche Beeinträchtigung ein Fernbleiben von der Arbeit rechtfertigt, sondern nur dann, wenn die Ausübung der Tätigkeit aufgrund des Gesundheitszustandes unzumutbar ist. Für den fraglichen Zeitpunkt fehlt hingegen jeder objektive Nachweis, dass es dem Beschwerdeführer noch nicht zuzumuten gewesen wäre, seinen Dienst wieder anzutreten. Im Gegenteil hat er durch sein vorbehaltloses Wiedererscheinen am Arbeitsplatz zu erkennen gegeben, dass er voll arbeitsfähig ist. In diesem Zusammenhang erweist sich sein Vorschlag als ungehörig und widerspricht einer gewissenhaften Dienstauffassung und -verrichtung.

cc) Eine weitere Unzuverlässigkeit erblickt die Beschwerdegegnerin darin, dass sich der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seiner Absenz vom 12. März 2005, entgegen seiner Zusage, nicht bis zum 1. April 2005 über seine Einsatzfähigkeit nach den Frühlingsferien verbindlich geäussert habe. Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, dass von ihm keine Prognose erwartet werden könne, wenn dazu nicht einmal die behandelnden Ärzte in der Lage seien. Zudem habe er der Beschwerdegegnerin seinen Kenntnisstand über die Dauer der Arbeitsunfähigkeit fortlaufend mitgeteilt.

Die Anzeigepflicht bei Krankheit ist gesetzlich nicht geregelt, indes ist der Beschwerdeführer als öffentlich-rechtlich Angestellter aufgrund seiner allgemeinen Treuepflicht verpflichtet, die berechtigten Interessen seines Arbeitgebers in guten Treuen zu wahren. Dazu gehört mit Blick auf einen reibungslosen Gang der Verwaltung, dass der Arbeitnehmer das Gemeinwesen über die voraussichtliche Dauer seiner Arbeitsunfähigkeit möglichst umfassend und regelmässig informiert (vgl. Schönenberger, a.a.O., S. 60; Hänni, a.a.O., S. 48 ff.).

Zur Begründung verweist der Beschwerdeführer auf die den Akten beigelegte Zusammenstellung der Anrufe auf dem Mobilnetz. Insoweit der Beschwerdeführer hiermit beweisen möchte, dass er seinen Arbeitgeber regelmässig über die



voraussichtliche Dauer der Arbeitsunfähigkeit informiert hat, ist die Zusammenstellung unbehelflich. Einerseits gibt die Liste keinen Aufschluss über die Inhalte der geführten Gespräche. Andererseits kann der Zusammenstellung entnommen werden, dass der Beschwerdeführer am 15. März 2005 den Schulleiter anrief. Am 17. und am 22. März 2005 erfolgte je ein Anruf durch den Schulleiter. Am 1. April 2005 rief der Beschwerdeführer wiederum den Schulleiter an. Die übrigen Anrufe zu Lehrerkollegen sind unbeachtlich, da der Beschwerdeführer seine Anzeigepflicht dem Arbeitgeber gegenüber zu erfüllen hat. Die beiden von ihm getätigten Anrufe liegen über zwei Wochen auseinander. Von einer regelmässigen Informierung kann somit keine Rede sein. Dies gilt umso mehr, als auch dem für die entsprechende Periode vorgelegten Arztzeugnis - sofern überhaupt - nur ein geringer Beweiswert zukommt, da es um knapp eine Woche rückdatiert ist.

dd) Des weitern bringt die Beschwerdegegnerin vor, dass der Beschwerdeführer der Aufforderung vom 2. März 2005, bis zum 24. März den Nachweis über absolvierte Weiterbildungen für die Periode 2001 - 2004 zu erbringen, nicht nachgekommen sei.

Gemäss Art. 79 Abs. 1 VSG ist der Lehrer zu fachlicher und pädagogischer Fortbildung berechtigt und verpflichtet. Die Pflicht zur Weiterbildung besteht an wenigstens 12 Tagen je Amtsdauer der Gemeindebehörden und hat grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit zu erfolgen (Art. 31 f. der Verordnung über das Dienstverhältnis der Volksschul-Lehrkräfte, sGS 213.14, abgekürzt VDL). Der Erziehungsrat erlässt hierzu nähere Vorschriften (Art. 35 VDL).

Der Beschwerdeführer beruft sich darauf, dass die Beschwerdegegnerin bis anhin nie grossen Wert auf den Nachweis von besuchten Weiterbildungsveranstaltungen gelegt habe. Aufgrund dieser Praxis müsse er die Aufforderung als schikanös betrachten. Dieser Einwand ist nicht zu hören, zumal der Nachweis von besuchten Weiterbildungsveranstaltungen leicht zu erbringen ist. In seiner Rekurschrift vom 9. Mai 2005 führte der Beschwerdeführer zehn Weiterbildungsveranstaltungen betreffend den Zeitraum vom 19. Februar 2000 bis Juli 2005 auf, die insgesamt 14 Tage beansprucht hätten. Die Vorinstanz stellte hierzu in ihrem Entscheid zutreffend fest, dass die Überprüfungsperiode in S. den Zeitraum vom 1. August 2001 bis 31. Juli 2005 beschlägt, weshalb dem Beschwerdeführer höchstens neun Tage an die



Weiterbildungsveranstaltungen angerechnet werden können. Sie zog deshalb von den vom Beschwerdeführer insgesamt geltend gemachten 14 Tagen richtigerweise jene fünf Weiterbildungstage ab, die der Beschwerdeführer im Jahr 2000 absolviert hatte (vgl. vorinst. act. 1, S. 13). Hinsichtlich der neun verbleibenden Tage ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Aufforderung zum Nachweis der besuchten Veranstaltungen nur vier Tage (davon ein Tag krankheitsbedingte Abwesenheit) absolviert hatte, und für weitere fünf Weiterbildungstage im Juli 2005 lediglich angemeldet war. Die von der Vorinstanz vorgenommene Anrechnung von neun Tagen erweist sich somit als äusserst wohlwollend, vermag aber dennoch nichts an der Tatsache zu ändern, dass der Beschwerdeführer seiner Verpflichtung zum Besuch von mindestens zwölf Weiterbildungsveranstaltungen nicht nachgekommen ist.

ee) Eine weitere Pflichtverletzung liegt gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerin darin, dass der Beschwerdeführer mit Wirkung per 7. Februar 2005 eigenmächtig einen seiner Schüler in die Fördergruppe umgeteilt habe, obwohl hierzu ausschliesslich der Schulrat zuständig sei.

Gemäss Art. 26 VSG bildet der Schulrat die Klassen und weist sie den Lehrern zu. Der Schulrat bildet dabei nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache ausgeglichene Klassen (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht, sGS 213.12).

Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, dass er bei der Klassenumteilung den Schulrat nicht bewusst übergangen habe; er sei vielmehr der Ansicht gewesen, er handle richtig, zumal ihm auch der Fördergruppenlehrer erklärt habe, dass für die probeweise Umteilung keine weiteren Abklärungen notwendig seien. Dass dies jedoch einer Genehmigung des Schulrates bedurft hätte, sehe er ein und habe dies auch nie bestritten, nachdem er auf diesen Fehler aufmerksam gemacht worden sei.

Insoweit der Beschwerdeführer damit sinngemäss geltend zu machen versucht, dass er in die unrichtige Auskunft des Förderschullehrers hätte vertrauen dürfen, ist er nicht zu hören. Eine wesentliche Voraussetzung des Vertrauensschutzes ist, dass die unrichtige Auskunft für den Betroffenen nicht erkennbar war; wer die Unrichtigkeit hingegen kannte oder bei gehöriger Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht



auf sein Vertrauen berufen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 657 und 682). Der Beschwerdeführer, der über mehrjährige Berufserfahrung als Realschullehrer verfügt und dessen Klassen ihm immer vom Schulrat zugeteilt wurden, hätte bei gehöriger Sorgfalt erkennen müssen, dass die Umteilung des Schülers nicht in seinen Kompetenzbereich fallen kann. Die Umteilung eines Schülers ist mit erheblichen Konsequenzen verbunden, einerseits für den Schüler selbst, andererseits für die involvierten Klassen. Es ist deshalb naheliegend und hätte vom Beschwerdeführer u.a. auch aufgrund der klaren Gesetzeslage erkannt werden müssen, dass für die Umteilung eines Schülers eine den einzelnen Lehrkräften übergeordnete Instanz zuständig ist, in deren Kompetenzbereich die Organisation der einzelnen Klassen fällt. Der Beschwerdeführer liess mit seinem eigenmächtigen Vorgehen die gebotene Gewissenhaftigkeit bei der Verrichtung seiner Tätigkeit somit erneut in pflichtwidriger Weise missen.

ff) Schliesslich sieht die Beschwerdegegnerin ein weiteres Pflichtversäumnis des Beschwerdeführers darin, dass dieser insbesondere im Hinblick auf den Übertritt der Schüler von der Real- in die Sekundarschule keine Elterngespräche geführt habe. Der Beschwerdeführer bringt hierzu vor, dass er im Schuljahr 2004/05 längere Zeit krankheitsbedingt abwesend gewesen sei, weshalb seine Beurteilungsmöglichkeiten im ersten Halbjahr jenes Schuljahres eingeschränkt gewesen seien. Er habe deshalb die Übertrittsgespräche möglichst spät angesetzt; dabei sei ihm bekannt gewesen, dass die Übertrittsgespräche bis spätestens 25. März 2005 hätten erfolgen sollen. Er habe jedoch nicht damit rechnen können, ab dem 12. März 2005 wieder arbeitsunfähig zu sein. Indem ihm die Vorinstanz nun vorwerfe, er hätte sich frühzeitig um diese Gespräche kümmern müssen, unterstelle sie ihm, dass er seine mögliche Arbeitsunfähigkeit ab 12. März 2005 hätte kennen müssen. Mit der Forderung, sich frühzeitig um die Übertrittsgespräche zu kümmern, gewichte die Vorinstanz das Interesse am formalen Erfüllen der Übertrittsgespräche höher als eine materiell richtige Beurteilung des Übertritts. Zudem stellt der Beschwerdeführer in Abrede, dass eine Delegation der Durchführung dieser Gespräche während seiner gesundheitsbedingten Abwesenheit hätte verlangt werden können; ebenso, dass das Unterlassen der Delegation ein Dienstversäumnis darstelle.



Folgt man der Auffassung des Beschwerdeführers, so würde dies dazu führen, dass die Elterngespräche überhaupt unterbleiben würden, wenn eine Lehrkraft die Gespräche krankheits- oder anderweitig bedingt nicht selbst vornehmen kann, was nicht nur in tatsächlicher Hinsicht ein unhaltbares Ergebnis für den betroffenen Schüler und dessen Eltern bedeuten würde. Gestützt auf Art. 31 Abs. 1 VSG erliess der Erziehungsrat das Promotions- und Übertrittsreglement (abgekürzt PrÜR). Hiernach kann der Schulrat am Ende der ersten Realklasse den Übertritt in die erste Sekundarklasse verfügen, wenn der Anschluss sichergestellt ist (Art. 15 Abs. 1 lit. a PrÜR). Grundlage dieser Verfügung ist die Empfehlung der Lehrkraft, welche nach Gesprächen mit den Eltern des betroffenen Schülers ergeht (Art. 15 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 PrÜR). Die Bedeutung der Elterngespräche durch die zuständige Lehrkraft sowie die in diesem Zusammenhang vom Beschwerdeführer begangene Pflichtverletzung sind damit offensichtlich. Das Argument des Beschwerdeführers, dass er aufgrund seiner krankheitsbedingten Abwesenheit im ersten Semester des Schuljahres 2004/05 die Übertrittsgespräche möglichst spät habe ansetzen wollen, ist ebenso unbehelflich wie das Vorbringen, die Vorinstanz habe ihm unterstellt, wissen zu müssen, dass er ab dem 12. März 2005 arbeitsunfähig sei. Als Lehrer mit jahrzehntelanger Berufserfahrung hätte ihm bewusst sein müssen, dass die Organisation von Elterngesprächen besonderer Sorgfalt bedarf. Dabei ist nicht nur die inhaltliche Vorbereitung von massgeblicher Bedeutung, sondern insbesondere auch die frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Eltern, damit sich die involvierten Personen hinsichtlich der Terminplanung organisieren und aufeinander abstimmen können. Die Ansetzung der Elterngespräche kurz vor dem 25. März 2005 erweist sich damit als unverantwortlich. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer während seiner Abwesenheit telefonisch mit den betroffenen Eltern hätte Kontakt aufnehmen können, wenn er eine Delegation der Elterngespräche schon nicht zulassen wollte. Aufgrund der von ihm ins Recht gelegten Zusammenstellung seiner Telefonate war es ihm offensichtlich möglich, während seiner krankheitsbedingten Absenz ab dem 12. März 2005 unzählige Telefonate, darunter auch mehrere mit Lehrerkollegen, zu führen.

hh) Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, dass er im Verlaufe seines Dienstverhältnisses seit 1991 zahlreiche Vertrauenspositionen erworben habe, in denen er zu schützen sei und welche die Kündigung als treuwidrig erscheinen lassen würden.



St.Galler Gerichte

Seit 1991 seien seine Lehraufträge vorbehaltlos erneuert worden. Des weitern habe die Beschwerdegegnerin die Rücknahme seiner im Jahr 2003 ausgesprochenen Kündigung bestätigt und sich auf eine weitere Zusammenarbeit mit ihm gefreut. Zudem habe er seine in Österreich bis 1995/96 offen gehaltene Lehrerstelle zugunsten der Weiterbeschäftigung bei der Beschwerdegegnerin aufgegeben.

Das in Art. 9 BV enthaltene Gebot von Treu und Glauben gilt auch im Verwaltungsrecht und gibt dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, das er in behördliche Zusicherungen und sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden setzt (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 627).

Die Vorbringen des Beschwerdeführers sind unbehelflich. Insoweit er sich darauf beruft, er habe seine in Österreich offen gehaltene Lehrerstelle zugunsten und im Vertrauen auf seine Weiterbeschäftigung gekündigt, ist ihm entgegenzuhalten, dass er in seinem Schreiben vom 17. Juni 1994 lediglich darum ersuchte, für die nächste Amtsperiode gewählt zu werden, d.h. von 1994 - 1998. Des weitern änderte sich die objektive Rechtslage mit dem III. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz vom 18. Juni 1998 insofern, als damit die Amtsdauer abgeschafft und die Kündigung auf Ende Semester ermöglicht wurde. Den Akten lässt sich nicht entnehmen, dass mit dem Beschwerdeführer eine hiervon abweichende Regelung getroffen worden resp. ihm eine bestimmte Dauer seines Dienstverhältnisses vorbehaltlos zugesichert worden wäre. Dies wird auch vom Beschwerdeführer selbst nicht geltend gemacht. Letztlich ist auch zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer bereits im Jahre 1999 seine Stelle mit sofortiger Wirkung zur Verfügung stellte (vgl. vorinst. act. 9, A55). Im April 2003 kündigte er erneut, zog diese Kündigung dann aber wieder zurück. Dieses Verhalten offenbart, dass der Beschwerdeführer auf den Bestand seines Dienstverhältnisses nur bedingt angewiesen ist, was einer rechtlich bedeutsamen Vertrauensposition ebenfalls entgegensteht.

d) Zu prüfen ist im weiteren, ob die Kündigung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar ist. Dabei fällt in Betracht, dass eine Kündigung nur zulässig ist, wenn weniger einschneidende Massnahmen, wie etwa Verwarnung oder Versetzung, nicht zum Ziel führen würden (Michel, a.a.O., S. 302). Ausserdem sind im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung die privaten Interessen des Arbeitnehmers an



einem Unterbleiben der Kündigung gegen die öffentlichen Interessen des Gemeinwesens an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses gegeneinander abzuwägen.

Die Auflösung des Dienstverhältnisses ist vorliegend geeignet, das gute Funktionieren des Schulbetriebs zu gewährleisten. Mildere Massnahmen sind nicht ersichtlich, zumal die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer betreffend seiner Absenzen mehrfach und schliesslich unter Fristansetzung aufforderte, weitere ärztliche Zeugnisse einzureichen. Der Beschwerdeführer ist diesen Aufforderungen nicht nur nicht nachgekommen, er verweigerte auch eine vertrauensärztliche Untersuchung. Mildere Massnahmen sind auch deshalb nicht angebracht, weil der Beschwerdeführer durch seinen Unwillen, Anordnungen und Weisungen der Beschwerdegegnerin Folge zu leisten, überhaupt die Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit missen lässt. Zudem fehlt ihm auch jede Einsicht. Bezüglich der privaten Interessen des Beschwerdeführers fällt in Betracht, dass die Kündigung nach etlichen Dienstjahren und in vorgerücktem Alter verhältnismässig schwer wiegt. Immerhin zeigt aber der Umstand, dass der Beschwerdeführer selbst das Arbeitsverhältnis zunächst im Jahr 1999 und ein weiteres Mal im Jahr 2003 gekündigt hatte, dass er auf die Stelle nur bedingt angewiesen ist. Insgesamt ist deshalb mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse an einem qualitativ genügenden Schulunterricht und an einem einwandfreien Schulbetrieb den privaten Interessen des Beschwerdeführers vorgeht.

e) Zusammenfassend steht somit fest, dass die Kündigung vom 26. April 2005 durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist und sich als verhältnismässig erweist. Auf die angebotenen Zeugeneinvernahmen wird verzichtet. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6./ Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 OR keine amtlichen Kosten erhoben. Bei der Bemessung des Streitwerts wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bei Entscheiden betreffend die Auflösung des Dienstverhältnisses auf Art. 73 Abs. 2 lit. a des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2) abgestellt, wonach der Streitwert wiederkehrender Leistungen bei ungewisser oder unbeschränkter Dauer das Zwanzigfache der einjährigen Leistung beträgt (Hirt, a.a.O.,



St.Galler Gerichte

S. 123 f.). Mit Blick auf diese Rechtsprechung ist vorliegend die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- ohne weiteres überschritten und das Verfahren kostenpflichtig. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Gebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.-- ist anzurechnen.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Die Schulgemeinde hat als verfügendes Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Hirt, a.a.O., S. 176 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 830).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer. Der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.-- wird angerechnet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht zugesprochen.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:



Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt

Dr. S.)

- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt

lic. iur. N.)

am: