

digung gemäss § 14 PG ist für die Fälle von missbräuchlicher Kündigung vorgesehen. Von einer solchen kann in diesem Fall weder materiell noch formell die Rede sein.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2011

V 2010 / 42

Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 20. Juli 2011 abgewiesen.

Art. 50 Abs. 1 BV. § 4 Abs. 1 KV. § 10 Lehrpersonalgesetz, §§ 4 und 5 PG, § 3 GG, §§ 28 Abs. 2 Ziff. 1 und 42 VRG - Zulässigkeit der wiederholten befristeten Anstellung von Lehrkräften an den gemeindlichen Schulen im Kanton Zug beim Vorliegen sachlicher Gründe und unter Beachtung von Rechtsgleichheit, Willkürverbot und Verhältnismässigkeitsprinzip. Gemeindeautonomie und Kognition des Regierungsrates gegenüber gemeindlichen Entscheiden. In der Regel keine Parteient-schädigung an eine Gemeinde.

Aus dem Sachverhalt:

X. unterrichtete vom 1. August 2007 bis 31. Juli 2008 und vom 1. August 2008 bis 31. Juli 2009 im Vollamt als Oberstufenlehrer in der Gemeinde Y.. Das Arbeitsverhältnis basierte auf befristeten Arbeitsverträgen mit jeweils einjähriger Laufzeit. Mit Schreiben vom 17. März 2008 ersuchte X. den Gemeinderat um einen unbefristeten Vertrag ab dem Schuljahr 2008/09, was der Schulpräsident mit Schreiben vom 31. März 2008 ablehnte. An einer Sitzung vom 16. Januar 2009, an welcher X., der Schulleiter sowie der Rektor teilnahmen, wurde X. kommuniziert, dass dessen laufender Arbeitsvertrag nicht mehr verlängert werde, was der Rektor und der Schulleiter Oberstufe am 19. Januar 2009 schriftlich bestätigten. Mit Eingabe vom 8. Mai 2009 an den Gemeinderat rügte X. die Nichtverlängerung des Anstellungsverhältnisses und verlangte eine Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen wegen missbräuchlicher Kündigung. Dieses Begehren wies der Gemeinderat ab, was der Regierungsrat mit Beschluss vom 11. Mai 2010 bestätigte.

Gegen diesen Entscheid liess X. am 16. Juni 2010 beim Verwaltungsgericht Beschwerde einreichen mit dem Rechtsbegehren, es seien die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Sowohl Regierungsrat wie Gemeinderat liessen die Abweisung beantragen.

Aus den Erwägungen:

2. Gemäss dem bis 31. Dezember 2007 gültig gewesenen § 5^{ter} des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrer an den gemeindlichen Schulen (Lehrerbesoldungsgesetz) vom 21. Oktober 1976 (GS 23, 661) galten für die Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der gemeindlichen Lehrpersonen sinngemäss die Bestimmungen des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21). Auch gemäss § 10 des – neu benannten – Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (BGS 412.31, Lehrpersonalgesetz; in Kraft ab 1. Januar 2008) sind bezüglich Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Bestimmungen des Personalgesetzes, insbesondere jene betreffend die Lehrpersonen der kantonalen Schulen, sinngemäss anzuwenden.

Gemäss § 4 PG werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Arbeitsvertrag auf unbestimmte oder bestimmte Dauer angestellt. Paragraph 5 Abs. 1 PG gibt vor, dass das Arbeitsverhältnis in der Regel unbefristet ist. Gemäss Abs. 2 darf ein befristeter Arbeitsvertrag, sofern er keine Kündigungsmöglichkeit während der Vertragsdauer vorsieht, höchstens für die Dauer von zwei Jahren abgeschlossen werden. Er kann erneuert werden, darf jedoch insgesamt die Dauer von sechs Jahren nicht überschreiten. Gemäss § 7 lit. b PG endet das Arbeitsverhältnis bei befristeten Verträgen durch Fristablauf oder Kündigung. Bei einem befristeten Arbeitsverhältnis kann gemäss § 15 Abs. 2 PG die Möglichkeit zur Kündigung vor Ablauf der Frist vereinbart werden. In diesem Fall gilt die Beschränkung der Befristung auf zwei Jahre gemäss § 5 Abs. 2 PG nicht. Ein solcher Vertrag kann auch mit einer längeren festen Vertragsdauer abgeschlossen werden.

In dem bis 31. Dezember 2007 gültig gewesenen § 14 Abs. 1 und 2 des Lehrerbesoldungsgesetzes wurde der Besoldungsanspruch explizit für das einjährige und halbjährige Dienstverhältnis geregelt. Dort wurde festgehalten, dass bei Dauer des Dienstverhältnisses von einem halben Jahr ab Anfang bzw. Mitte eines Schuljahres Anspruch auf Besoldung vom 1. August bis 31. Januar bzw. 1. Februar bis 31. Juli bestehe; bei Dauer von Anfang bis Ende eines Schuljahres begann der Besoldungsanspruch am 1. August und endete am 31. Juli. In § 14 Abs. 3 wurden alle übrigen Fälle geregelt.

3. ...

4. a) Gegenstand des Verfahrens bildet die Frage, ob dem Beschwerdeführer gegenüber dem Gemeinderat Y. als Arbeitgeber noch vermögensrechtliche Ansprüche zustehen. Gestützt wird der geltend gemachte Anspruch einer Entschädigung von drei Monatsgehältern auf den behaupteten gesetzwidrigen, rechtsungleichen und missbräuchlich vorgenommenen Abschluss von zwei bloss auf je ein Jahr befristeten Arbeitsverträgen mit dem Beschwerdeführer.

b) Bestritten wird seitens des Beschwerdeführers zunächst, dass die (wiederholte) einjährige Befristung von Arbeitsverhältnissen mit Lehrkräften rechtmässig und zulässig sei.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Gemeinde Y. auf der Grundlage des anwendbaren kantonalen Personalrechts mit dem Beschwerdeführer als Lehrer der Oberstufe zweimal je auf ein Schuljahr befristete öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge gemäss § 2 Abs. 1 PG abschliessen durfte. So darf – obwohl das Arbeitsverhältnis unter Vorbehalt der Wahl auf Amtsdauer in der Regel unbefristet (§ 5 Abs. 1 PG) sein soll – ein befristeter Arbeitsvertrag höchstens für die Dauer von 2 Jahren abgeschlossen werden. Dieser kann erneuert werden, darf jedoch insgesamt die Dauer von 6 Jahren nicht überschreiten (Abs. 2). Wie somit der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid richtig feststellte, ist das Arbeitsverhältnis «in der Regel» unbefristet, und Ausnahmen von der unbefristeten Anstellung von Staatsangestellten müssen dann gestattet sein, wenn sie durch besondere Umstände gerechtfertigt sind. Dabei hat sich die Verwaltung im Einzelfall von sachlichen Gesichtspunkten und den Grundsätzen von Recht und Billigkeit leiten zu lassen (Art. 4 ZGB).

Bei Vertragsverhältnissen zwischen dem Staat als Arbeitgeber und Privaten als Arbeitnehmern ist der Staat, unabhängig von der öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Qualifikation des Arbeitsverhältnisses, verpflichtet, die verfassungsmässigen Grundsätze wie Legalitätsprinzip, Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Verhältnismässigkeitsprinzip und die Grundrechte zu respektieren (vgl. Matthias Michel, Beamtenstatus im Wandel, Zürich 1998, S. 198). Im Bereich des öffentlichen Dienstrechts gilt der Vorrang des öffentlichen Rechts. Soweit keine ausdrückliche Verweisung vorliegt, ist ein Rückgriff auf das Privatrecht jedenfalls dann ausgeschlossen, wenn das Dienstrecht eine Materie abschliessend regelt (BGE 124 II 53). Lücken werden nach allgemein anerkannten Grundsätzen zuerst durch die analoge Anwendung von Bestimmungen, die das öffentliche Recht für verwandte Fälle kennt, geschlossen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St.Gallen 2010, S. 67 Rz. 305; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtspre-

chung, Band I, 6. Auflage, Basel und Frankfurt am Main 1986, S. 11, Nr. 2 B IV). Nur wenn das öffentliche Recht eine Lücke nicht zu schliessen vermag, wird das Privatrecht subsidiär und analog angewandt, und zwar nur insoweit, als es für in allen Wesensmerkmalen vergleichbaren Situationen konzipiert ist. Damit wird das Privatrecht zum öffentlichen Recht des betreffenden Gemeinwesens (BGE 122 I 332 E. 1a/bb; BGE 102 II 57 f. E. 1).

Praxisgemäss ist die privatrechtliche Rechtsprechung zu den sog. Kettenverträgen analog auch im öffentlichen Recht anzuwenden, da eine rechtsmissbräuchliche Befristung auch im öffentlichen Recht nicht tolerierbar sein kann. Gemäss den im Privatrecht entwickelten Schranken ist für sog. «Kettenverträge» zu prüfen, ob die wiederholte Befristung von Arbeitsverträgen unbeachtlich ist, weil ihr kein sachliches und objektives Motiv zugrunde liegt und die einzelnen Verträge wie ein einheitlicher unbefristeter Vertrag zu behandeln sind (Wolfgang Portmann, in: Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2007, N 8 zu Art. 334 OR). Als sachliche Motive für eine Befristung gelten im Privatrecht zudem Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses wie beim Bühnengengagement oder bei der Aushilfe sowie der eigene Wunsch des Arbeitnehmers (vgl. Portmann, a.a.O., N 8 zu Art. 334 OR). Somit sind Kettenverträge nach schweizerischem Recht auch bei mit öffentlich-rechtlichem Vertrag Angestellten – unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchsverbots (Art. 2 Abs. 2 ZGB) – grundsätzlich zulässig (vgl. Michel, S. 275; Peter Hänni, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, Zürich 2002, S. 57 ff.). Allerdings dürfen befristete Arbeitsverhältnisse nicht zur Umgehung des Kündigungsschutzes oder von arbeitnehmerfreundlichen Folgen aus dem unbefristeten Arbeitsverhältnis (z.B. Leistungen bei Mutterschaft) abgeschlossen werden (vgl. BGE 129 III 618, 624 E. 6.2, Entscheid 2P.26/2007 vom 28. Juni 2007, E. 3.6, und zum Personalrecht des Bundes den Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission PRK 2004-22, E. 3b). Ausserdem verletzt es den Grundsatz der Gleichbehandlung, einem Mitarbeiter Vertragsbedingungen zu unterbreiten, die sich ohne das Vorhandensein ernsthafter Gründe von jenen der anderen Mitarbeiter im Dienst desselben Gemeinwesens unterscheiden (vgl. Entscheid PRK vom 17. Juni 2002, in VPB 67.8).

Sachliche Gründe für eine Aneinanderreihung mehrerer befristeter Arbeitsverträge mit Lehrkräften bejahen Lehre und Rechtsprechung insbesondere bei der Anstellung von Lehrkräften mit Semester- oder Schuljahranstellungen (Entscheid 2P.26/2007 vom 28. Juni 2007, E. 3.7 mit Hinweisen, v.a. auch auf das Urteil der Eidg. Personalrekurskommission vom 17. Juni 2002 E. 2b [VPB 67.8]). Wie das Bundesgericht betont, ist die wiederholte befristete Anstellung von Lehrbeauftragten an Mittel- und Berufsschulen sowie Universitäten insbesondere beispielsweise

weise deshalb sachlich begründet, weil deren Beschäftigung oft von der nicht längerfristig voraussehbaren Anzahl eingeschriebener Schüler/Studenten bzw. dem Fächer-/Vorlesungsangebot abhängt (vgl. Fritz Lang, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: Peter Helbling/Tomas Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 65 Fn 79). Befristete Anstellungen von Lehrern sind besonders dann sachlich gerechtfertigt, wenn das Ende einer Anstellung mit grosser Wahrscheinlichkeit feststeht (Hänni, a.a.O. [Dienstrecht], S. 57 ff.).

c) Bezüglich der für die Befristung von Arbeitsverträgen mit gemeindlichen Lehrern erforderlichen Voraussetzung von sachlichen und objektiven Motiven verweist der Regierungsrat zunächst auf ein Schreiben der Direktion für Bildung und Kultur (DBK) vom 31. März 2005 an den Lehrerinnen- und Lehrerverein des Kantons Zug (LVZ), in dem sie bestätigte, dass die Vereinbarung eines befristeten Arbeitsvertrages sachlich begründet sein müsse und nicht willkürlich erfolgen dürfe. In diesem Schreiben verwies die Direktion auf eine Umfrage bei den Gemeinden, gemäss der die Praxis der befristeten Anstellung von Lehrpersonen in neun von elf Gemeinden üblich sei, wobei in fünf Gemeinden die Anstellung in der Regel während ein bis zwei Jahren befristet erfolge, eine Gemeinde die Lehrpersonen üblicherweise während eines Jahres befristet anstelle und drei Gemeinden befristete Verträge während zwei bis vier Jahren vorsähen. Diese Bestandsaufnahme bildet eine Praxis ab, wonach im Kanton Zug gemeindliche Lehrpersonen zu Beginn des Arbeitsverhältnisses üblicherweise befristet und erst nach einiger Zeit unbefristet angestellt werden. In jenem Schreiben hielt die DBK zudem bezüglich der Gemeinde Y. fest, dass die unbefristete Anstellung in der Regel nach drei Jahren erfolge. Im aktuellen Verfahren hielt der Regierungsrat noch fest, dass seit dem Jahr 2007 Lehrpersonen in Y. bereits nach zwei Jahren befristeter Anstellung einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhielten.

Zur Rechtfertigung zunächst befristeter Arbeitsverhältnisse mit Lehrpersonen machen die Gemeinde Y. und der Regierungsrat konkret folgende Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses der Lehrpersonen geltend: - fehlende Erfahrung der Lehrpersonen, nicht gesicherte Stellen, zweijährige Klassenzyklen auf der Primarschulstufe und dreijähriger Zyklus auf der Oberstufe, Teil- und Restpensen, jährlich wechselnde Pensen etc. / - es zeige sich nicht bereits im ersten Anstellungsjahr, ob eine Lehrperson den an sie gestellten Anforderungen genüge, zumal sie innerhalb eines üblichen zweijährigen Klassenzuges eine gewisse Freiheit in der Gestaltung des Lehrplanes und der zeitlichen Abfolge der Zielerreichung habe /- die Planung der Personalstellen für Lehrpersonen erfolge nach Prognosen, wobei bei Schwankungen der Bedarfsausgleich zu Lasten der jüngeren, zuletzt in den Schuldienst

eingetretenen Lehrpersonen vorgenommen werde / befristete Arbeitsverträge seien gemäss § 14 Lehrerbesoldungsgesetz ausdrücklich vorgesehen, sogar für ein halbes Schuljahr / - die Verhältnisse bei den Lehrpersonen seien wesentlich anders als bei den übrigen Angestellten, da sie als Einzelpersonen in der Klasse unterrichteten und damit sehr selbstständig tätig seien, also nicht wie die übrigen Angestellten täglich mit ihren Vorgesetzten zusammen arbeiteten und von diesen beurteilt werden könnten / - die Kündigungsfrist für Lehrpersonen sei extrem lang und ausserdem ungleich zu Gunsten der Lehrperson ausgestaltet, indem sie sechs Monate betrage und die Lehrperson auf Ende jedes Schulhalbjahres die Schule verlassen könne, während die Gemeinde ein Arbeitsverhältnis nur auf Ende des Schuljahres auflösen könne (§ 9 Abs. 3 und § 10 Abs. 2 PG), was es rechtfertige, zumindest für die ersten zwei Anstellungsjahre mit einer Lehrperson befristete Jahresverträge abzuschliessen, während bei den übrigen Arbeitnehmenden des öffentlichen Dienstes die Kündigungsfrist in den ersten sechs Dienstjahren drei Monate, je auf das Monatsende, betrage und für die Gemeinden eine Kündigungsfrist von sechs Monaten mit nur einem Kündigungstermin auf Ende Schuljahr gelte (§ 9 Abs. 3 und § 10 Abs. 2 PG), so dass nach dem 31. Januar erst wieder auf den 31. Juli des folgenden Jahres – also auf einen Termin nach 1 ½ Jahren – gekündigt werden könne / - das Beurteilen der Lehrpersonen im ersten halben Jahr führe zu einem massiven Druck, welchem nicht alle Lehrpersonen gewachsen sein dürften / - die Lehrpersonen hätten sich bis heute erfolgreich gegen eine Mitarbeiterbeurteilung wie bei den übrigen Angestellten gewehrt mit der Begründung, dass die Verhältnisse bei den Lehrpersonen wesentlich anders seien und eine Beurteilung deshalb anders durchgeführt werden müsse.

d) Wie die Konsultation der auf den Beginn des Schuljahres 2009/2010 in Kraft gesetzten, vom Amt für gemeindliche Schulen herausgegebenen Orientierungshilfe «Berufsauftrag und Arbeitszeitmodell» ergibt, legt der Kanton bei der Definition des kantonalen Rahmens mit Verbindlichkeiten und Gestaltungsfreiräumen Wert darauf, dass auf gemeindlicher und schulinterner Ebene genügend Handlungsspielräume bestehen, um lokalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen (Orientierungshilfe, S. 3). Weiter wird erklärt, dass der neue «Berufsauftrag» den Schulleitungen als Führungsinstrument diene und so die Anstellungsverhältnisse von Lehrpersonen und den übrigen Staatsangestellten vergleichbar seien und einander angeglichen werden sollten (S. 5). Betont wird die Pflicht zur Teamarbeit, wonach Lehrpersonen bewusst und verbindlich in die Zusammenarbeit in Unterrichtsteams investieren sollten (S. 2), da diese und eine kooperative Unterrichtsentwicklung zum Kernauftrag von Lehrpersonen gehörten (S. 5). Dies geht auch aus den in der Orientierungshilfe breit dargestellten vier Arbeitsfeldern des Berufsauftrags klar hervor (S. 9 ff.), wobei diese aufzeigten,

dass viele Kernaufgaben «nicht mehr nur als Einzelarbeit, sondern zunehmend in Kooperation zwischen den Lehrpersonen, mit anderen Fachleuten und weiteren Partnern bewältigt werden müssen»; Unterrichtsteams trügen eine Schlüsselrolle für die Entwicklung guter Schulen (S. 13). Hervorgehoben wird auch, dass der vielfältige und komplexe Lehrberuf nur bedingt mit anderen Berufen vergleichbar sei (S. 6). Im Anhang der Orientierungshilfe werden sowohl der öffentlich-rechtliche unbefristete (S. 31 ff.) als auch der befristete Arbeitsvertrag für Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen im Kanton Zug (S. 34 ff.) gleich breit dargestellt. Zur Frage der Zulässigkeit des befristeten Arbeitsvertrags von Lehrpersonen an einer gemeindlichen Schule wird auf das Personalgesetz mit seinem § 5 verwiesen und es wird der vom Gemeinderat in seinem angefochtenen Beschluss vom 15. Juni 2009 erwähnte Regierungsratsbeschluss vom 4. Juli 2006 zitiert, der im Wesentlichen die gleichen Erwägungen enthält, die auch in diesem Beschwerdeverfahren vorgebracht werden (S. 34 f. der Orientierungshilfe). Insbesondere liege es demnach im pflichtgemässen Ermessen der Gemeinde, selber zu entscheiden, wann befristete Anstellungen bei Lehrpersonen «Sinn machen». Dabei sei sie auch nicht an die Praxis der kantonalen Verwaltung gebunden, befristete Anstellungen insbesondere bei Arbeitsstellen mit unsicherem Arbeitsanfall vorzusehen. Auch «andere besondere Umstände» genügen. Insbesondere die mehrjährigen Klassenzyklen und die erst im Rückblick ersichtliche Zielerreichung erschwerten die Beurteilung einer Lehrperson, hinzu komme die in der Selbständigkeit der Lehrperson begründete schwierigere direkte und unmittelbare Beurteilung durch die Vorgesetzten, mehrjährige Klassenzyklen, von Jahr zu Jahr unterschiedliche Schüler- und Klassenzahlen und mögliche Lehrplanänderungen. Auch der Bedarfsausgleich zu Lasten der zuletzt in den Schuldienst eingetretenen Lehrpersonen sei kein unsachlicher oder unvernünftiger Grund für eine vorerst befristete Anstellung von allen neu in den Schuldienst der Gemeinde eintretenden Lehrpersonen.

Im Rahmen der Vorlage zur Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes lehnte es die vorberatende Kommission des Kantonsrates gemäss ihrem Bericht und Antrag vom 2. Juli 2007 mit dem Stimmenverhältnis von 11:2 ab, eine Motion zum Thema «befristete Arbeitsverträge» einzureichen. Sie trat auf den vom Lehrerinnen- und Lehrerverein eingereichten Antrag nicht ein, die Praxis der Gemeinden beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge zu ändern (Vorlage Nr. 1528.3, Laufnummer 12'478, S. 2 f.).

Vielfach besteht in der Schweiz für die Lehrer als Organe der Grundschule ein speziell für die Lehrerschaft geschaffenes kantonales Personalrecht (Rahel Rohr, Der disziplinarische Schulausschluss, Zürich/St.Gallen 2010, S. 26). Eine unter-

schiedliche Regelung zwischen Lehrpersonen und übrigen kantonalen Bediensteten zeigt sich im Kanton Zug beispielsweise mit einem Blick auf das kantonale Personalgesetz nur schon darin, dass das Arbeitsverhältnis gemäss § 20 Abs. 1 PG mit dem Ende des Monats, für Lehrerinnen und Lehrer aber mit dem Ende des Schulhalbjahres endet, in welchem das 65. Altersjahr erfüllt wird. Bei der Beförderung wird die Lehrerschaft vom Gesetzgeber als Funktionsgruppe mit besonderen Verhältnissen betrachtet (vgl. § 48 Abs. 3 PG), auch wird für Lehrerinnen und Lehrer eine besondere Regelung der Altersentlastung vorgesehen (§ 55 PG).

Nach Plotke kommt die befristete Anstellung von Lehrern einerseits in Frage, wenn der Lehrer sich nicht für eine längere Zeit verpflichten kann oder will, wenn er nicht über die geforderten Ausweise verfügt, wenn ein Stellvertreter einen vorübergehend ausfallenden Lehrer ersetzt oder wenn die Anstellung nicht auf einen ordentlichen Anstellungstermin (bei Wahlen) vorgenommen werden kann. Andererseits sind die Voraussetzungen hierfür gegeben, wenn der Bedarf an Lehrkräften zurückgeht oder sich für eine absehbare Zeit auch nicht innerhalb eines bestimmten Rahmens, der vier Stunden nicht übersteigen sollte, festlegen lässt. Allgemein bewirken zudem wechselnde Schülerzahlen, die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Klassen, die Notwendigkeit, den Unterricht auch während Absenzen des Lehrers fortzuführen, zahlreiche befristete Anstellungen. Diese bilden denn auch ein «Charakteristikum der Schule», durch das sie sich von der Verwaltung und von anderen öffentlichen Betrieben unterscheidet (vgl. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. Bern 2003, S. 526 f.). Früher wurde den erst nach einer Probezeit, d.h. einem längeren provisorischen Arbeitsverhältnis auf Amtszeit gewählten Lehrern deshalb oft eine längere Wahlperiode zugestanden als den übrigen Mitarbeitern des betreffenden Gemeinwesens (vgl. Plotke, S. 523). Nicht zulässig ist es zweifellos, Lehrer immer wieder nur auf bestimmte Zeit zu verpflichten, obwohl ein längerer oder gar dauernder Bedarf ausgewiesen ist, um sich auf diese Weise Sozialleistungen zu sparen (vgl. Plotke, S. 523). Aber vielfach geht der Anstellung eines Lehrers auf unbestimmte Zeit – wie derjenigen auf Amtsdauer – ein provisorisches Anstellungsverhältnis voraus, das der Behörde die Abklärung erlaubt, ob der Lehrer die Anforderungen erfüllt, sich für die Stelle eignet usw. Eine solche provisorische Anstellung erstreckt sich je nach Regelung über ein bis drei Jahre. Im Allgemeinen ist es in Arbeitsverhältnissen die Probezeit, die den Parteien vor dem Eingehen einer langfristigen Bindung die Möglichkeit bietet, einander kennenzulernen und ein Vertrauensverhältnis herzustellen. Eine solche erlaubt den Parteien abzuschätzen, ob sie die gegenseitigen Erwartungen erfüllen, und sie werden in die Lage versetzt, über die in Aussicht genommene langfristige Bindung in Kenntnis der konkreten Erfahrungen und Umstände zu urteilen, ohne dass es auf die Frage des Verschuldens an einer unbefriedigenden Situation ankäme.

Im Lehrarbeitsverhältnis reicht nach Plotke die privatrechtlich vorgeschriebene Probezeit von maximal drei Monaten nach Art. 335b OR aber eindeutig nicht aus, um zu beurteilen, ob sich eine Person als Lehrer an einer konkreten Stelle eignet. Innert so kurzer Zeit lassen sich auch gravierende Mängel in der Methodik, im Umgang mit den Schülern, in der Bewertung von Leistungen nicht oder nicht schlüssig genug erkennen. Die Probezeit muss daher beispielsweise auf ein Jahr angesetzt werden (vgl. Plotke, S. 523 f.).

Im Kanton Basel-Stadt sieht das Schulgesetz sogar explizit vor, dass die Anstellung in den ersten vier Jahren grundsätzlich mit auf ein Jahr befristeten Arbeitsverträgen erfolge, wobei die Kündigungsfrist für beide Parteien drei Monate jeweils auf das Ende eines Schulsemesters beträgt (§ 95 des Schulgesetzes vom 4. April 1929, SG 410.100). Im Kanton Uri wird an den Volksschulen ein befristetes Arbeitsverhältnis längstens für ein Jahr begründet und darf höchstens um ein weiteres Jahr verlängert werden, darüber hinaus nur, wenn das variable Pensenangebot es erfordert. Die Schulbehörde sorgt dafür, dass die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse minimiert wird (vgl. Wegleitung der Urner Bildungs- und Kulturdirektion zur Anstellung der Lehrpersonen an den Urner Volksschulen, Rz. 2.2 unter Verweis auf die Personalverordnung, PV, Art. 12).

e) Der Regierungsrat hat die angefochtenen Verfügungen und Entscheide mit uneingeschränkter Kognition zu überprüfen (§ 42 VRG). Zu Recht weist er aber im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass er gemäss § 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz, GG, vom 4. September 1980, BGS 171.1) zu beachten hat, dass diese ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens selbstständig regeln, weshalb er sich als Beschwerdeinstanz bei der Prüfung der Angemessenheit dort eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wo das kantonale Recht den Gemeindebehörden einen Ermessensspielraum einräumt. Diese Zurückhaltung sieht er dort gerechtfertigt, wo es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten der Gemeinde, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und des Vertrauensverhältnisses geht. Er entfernt sich insofern im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt nicht an deren Stelle sein eigenes Ermessen (GVP 1987/88 S. 277, GVP 1993/94 S. 230).

Wenn der Regierungsrat im erwähnten Entscheid vom 4. Juli 2006 festhielt, eine Gemeinde überschreite bei Beachtung der angeführten Vorgaben ihren Ermessensspielraum nicht, solange alle neu eintretenden Lehrpersonen gleich behandelt würden, so sind diese Erwägungen auch für das Verwaltungsgericht nachvoll-

ziehbar und begeht er mit der konkret ausgeübten Ermessenskontrolle keine Rechtsverletzung, jedenfalls hinsichtlich der Beurteilung des hier umstrittenen Ausmasses von zwei je einjährig befristeten Arbeitsverhältnissen. In diesem Zusammenhang kann ergänzend angeführt werden, dass in der angeführten Orientierungshilfe zudem nahegelegt wird, dass die Gemeinde beim Vorliegen besonderer Umstände wie z.B. in Härtefällen in Abweichung von den gesetzlichen Bestimmungen mit einer für ein Schuljahr befristet angestellten Lehrperson allenfalls eine länger dauernde Lohnfortzahlung und damit eine Minderung der nachteiligen Folgen eines zunächst nur befristeten Arbeitsverhältnisses vereinbaren kann (S. 36 f.). Befristete Arbeitsverhältnisse entsprechen den von Plotke (vgl. vorne unter Erwägung 4d) hervorgehobenen Besonderheiten des Lehrarbeitsverhältnisses. Die für das gemäss § 6 PG grundsätzlich dreimonatige und auf sechs Monate verlängerbare Probearbeitsverhältnis geltenden Vorschriften des Personalgesetzes mit Kündigungsfristen von 7 (während der ersten 3 Monate) bzw. 20 Tagen (ab dem 4. Monat) gemäss § 9 Abs. 1 lit. a und b PG würden den Erfordernissen und Vorgaben für die Schule in keiner Art und Weise gerecht. Ein auf ein Jahr befristetes Arbeitsverhältnis dient eindeutig den Anliegen der Schule und der Schüler auf Stabilität und Sicherheit, zumal die Leistungen der Lehrkraft nur über eine längere Zeit verlässlich beurteilt werden können. Sie gibt aber auch der Lehrkraft bessere Chancen auf Bewährung und mehr Sicherheit, was den Arbeitsplatz betrifft. Zwar ergibt sich – wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht – nicht bereits aus der im Kanton Zug geübten Praxis als solcher ein sachlicher Grund für zunächst nur befristete Arbeitsverhältnisse, doch erachtet das Gericht hierfür im massvollen Rahmen die notwendigen sachlichen und vernünftigen Gründe als gegeben. Dies belegen die zitierten Lehrmeinungen, die Rechtslage in anderen Kantonen und auch die bundesgerichtliche Praxis. Von einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten der zugerischen Gemeinden und der Gemeinde Y. gegenüber ihren Lehrkräften kann somit keine Rede sein. Obwohl mit befristeten Arbeitsverhältnissen auch – wie von der Gemeinde eingeräumt – eine erleichterte Auflösungsmöglichkeit des Arbeitsverhältnisses einher geht, belegt dies noch keine Umgehungsabsicht und kann ihr keine Willkür vorgeworfen werden. Schon in dem bis 31. Dezember 2007 gültig gewesenen § 14 Abs. 1 und 2 des Lehrerbessoldungsgesetzes (GS 23, 661) wurde ausdrücklich das einjährige und das halbjährige Dienstverhältnis vorgesehen. Und nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben, dass den Lehrkräften nur jeweils auf das Ende des Schuljahres gekündigt werden kann (§ 10 Abs. 2 PG i.V. mit § 10 des Lehrpersonalgesetzes).

Damit stellt die Praxis, mit Lehrpersonen zunächst nur befristete Arbeitsverträge abzuschliessen, keine «de facto vorgenommene» Verlängerung der gesetzlichen Probezeit dar, finden doch die sehr kurzen gesetzlichen Kündigungsfristen in der

Probezeit beim befristeten Arbeitsverhältnis gar keine Anwendung. Mit dieser Argumentation könnte jedes befristete Arbeitsverhältnis unabhängig von seiner Begründung in Frage gestellt werden, was Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung widerspräche.

Nicht zuletzt mag hier auch angemerkt werden, dass eine Gemeinde mit der Praxis anfänglich nur befristeter Anfangsverträge auf dem immer härter umkämpften Arbeitsmarkt wohl weniger attraktiv ist als Gemeinden, die sogleich oder jedenfalls schneller unbefristete Arbeitsverträge anbieten, weshalb sie je nach dem Mass des Gebrauchs dieses Vorbehalts also schmerzhaftige Wettbewerbsnachteile bei der Besetzung ihrer Stellen riskieren würde. Bekanntlich stehen die Gemeinden und Kantone in einem immer härteren Wettbewerb, um ihre Lehrerstellen adäquat besetzen zu können, wobei natürlich nicht nur die in diesem Zusammenhang vor allem diskutierten Lehrerlöhne, sondern auch die übrigen vertraglichen Bedingungen von Bedeutung sind.

f) Während das OR – abgesehen von der Rechtsmissbräuchlichkeit von Kettenarbeitsverträgen – gar keine Obergrenze für die Befristung von OR-Arbeitsverhältnissen kennt (mit Kündigungsmöglichkeit nach zehn Jahren gemäss Art. 334 Abs. 3; vgl. Peter Helbling, Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses beim Bund: Ein Vergleich zwischen OR und BPG, in: Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung [FZR] 2004, 168 ff., 189), weicht das zugerische PG – wie auch das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) – vom OR ab, indem es die Befristung auf längstens sechs Jahre (BPG: fünf Jahre, mit ausnahmsweise möglicher längerer Befristung) limitiert. Im Gegensatz zum zugerischen Personalgesetz sieht übrigens das BPG in Art. 9 Abs. 2 vor, dass im Falle, dass ein befristetes öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis länger dauert oder die Gesamtdauer ohne Unterbrechung aneinander gereihter (Ketten-)Arbeitsverträge mehr als fünf Jahre beträgt, es nach gesetzlicher Fiktion als unbefristetes Arbeitsverhältnis gilt (Helbling, FZR 2004, S. 180). Weder ist dies aber im zugerischen Recht vorgesehen, noch wären hierfür vorliegend – entgegen der beschwerdeführerischen Vorbringen – nur schon von der Dauer der lediglich zwei nur je einjährigen befristeten Arbeitsverträge her die Voraussetzungen gegeben.

5. ...

6. a) Im Weiteren ist in Berücksichtigung der beschwerdeführerischen Vorbringen zu erwähnen, dass dem jeweiligen kantonalen Recht zu entnehmen ist, ob und in welchem Umfang die Kantone die ihnen bundesverfassungsrechtlich aufgetragenen Schul- und Bildungsaufgaben in die Autonomie der Gemeinden stellen (vgl.

Art. 50 Abs. 1 BV). Zwar veranlasst die Letztverantwortung der Kantone im Bildungsbereich (vgl. Art. 62 Abs. 1 und 2 BV) diese häufig dazu, gewisse Bereiche selber zu regeln, doch verbleibt trotzdem regelmässig ein erheblicher Gestaltungsspielraum der Gemeinden (Plotke, S. 280; Rohr, S. 9). Im Kanton Zug sorgt der Kanton unterstützt von den Gemeinden für den öffentlichen Unterricht (§ 4 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, KV, BGS 111.1), obliegt der Einwohnergemeinde im Rahmen der Gesetze insbesondere das Volksschulwesen (§ 59 Abs. 1 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980, GG, BGS 171.1), statuiert das Lehrpersonalgesetz die «Rahmenbedingungen» für die Anstellung der gemeindlichen Lehrpersonen (§ 1) und erklärt es bezüglich Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses das kantonale Personalgesetz «sinngemäss» für anwendbar (§ 10 Abs. 1). Wie bereits erwähnt legt der Kanton gemäss den Aussagen in der Orientierungshilfe «Berufsauftrag und Arbeitszeitmodell» Wert darauf, dass auf gemeindlicher und schulinterner Ebene genügend Handlungsspielräume bestehen, um lokalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen (Orientierungshilfe, S. 3).

Der Regierungsrat übt wie bereits erwähnt bei der Prüfung der Angemessenheit von kommunalen Entscheiden Zurückhaltung, wenn es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten in der Gemeinde, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und das Vertrauensverhältnis geht. Wie er ausführt, könne eine Gemeindebehörde im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens selber entscheiden, wann befristete Anstellungen bei Lehrpersonen Sinn machten. Dabei sei sie auch nicht an die Praxis der kantonalen Verwaltung gebunden, befristete Anstellungen insbesondere bei Arbeitsstellen mit unsicherem Arbeitsanfall vorzusehen. Wenn die Gemeindebehörde im Anstellungsverhältnis mit Lehrpersonen andere besondere Umstände erkenne, welche die Befristung von Arbeitsverträgen sachlich rechtfertigten, sei sie dazu berechtigt. Diese Praxis des Regierungsrates erweist sich angesichts der kantonalen Rechtsordnung ohne weiteres als rechtmässig.

b) Wenn der Beschwerdeführer rügt, die unterschiedliche Praxis in den einzelnen Gemeinden – mit unterschiedlich vielen bzw. bis zu vier befristeten Arbeitsverträgen von je einem Jahr – führe zu schweren Rechtsungleichheiten innerhalb der kantonalen Lehrerschaft und auch gegenüber allen anderen dem Personalgesetz unterstehenden Angestellten, und die Gemeinde Y. habe eine junge Arbeitskollegin nach bloss einem Jahr Befristung gleich fest angestellt, so ist dem zunächst zu entgegnen, dass eine möglichst gleiche und klarere Praxis bezüglich der Anstellung von Lehrkräften im Kanton Zug zwar wünschbar wäre und vom Kanton eine gewisse Angleichung angestrebt werden sollte. Gleichzeitig präsentiert sich

aber die Situation der Volksschule in den einzelnen, verschieden grossen Gemeinden durchaus in einem relevanten Masse je unterschiedlich, um in einem begrenzten Rahmen eine je eigene Praxis rechtfertigen zu können. Denn wie das Bundesgericht in dem von den Vorinstanzen zitierten Entscheid BGE 121 I 102 E. 4.a und b ausgeführt hat, ist die Zulässigkeit der Unterscheidung zwischen auf Amtsdauer gewählten Hauptlehrern und befristet ernannten Lehrbeauftragten und auch die unterschiedliche Besoldung der beiden Lehrerkategorien nicht zuletzt eine Frage des Masses und der zeitlichen Dauer. Dem Gesetzgeber bzw. dem Verordnungsgeber stehe sowohl hinsichtlich Organisation wie Besoldung im öffentlichen Dienst ein grosser Spielraum zu. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots verbleibe der für die Umsetzung im Einzelfall zuständigen Behörde ein gewisser Spielraum. In diesem Sinne handelt es sich vorliegend in Berücksichtigung des bundesgerichtlichen Massstabes «des Masses und der zeitlichen Dauer» bei den von den Vorinstanzen vorgebrachten besonderen Merkmalen der Arbeit der gemeindlichen Lehrkräfte um sachliche Gründe, die eine vorerst befristete Anstellung von allen neu in den Schuldienst der Gemeinde eintretenden Lehrpersonen im hier umstrittenen Umfang rechtfertigen.

Grundsätzlich hat ein Gemeinwesen seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zweifellos unabhängig von der Rechtsnatur des Dienstverhältnisses gleich zu behandeln (vgl. Peter Hänni, Die Gerichtspraxis des Bundesgerichts und der kantonalen Gerichte zum öffentlichen Dienstrecht, in: Jahrbuch 2006 der Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Bern 2007, S. 233 ff., 239, bezüglich privat- und öffentlich-rechtlichen Anstellungsbedingungen). Der Beschwerdeführer ist aber grundsätzlich gleich behandelt worden wie die sich in vergleichbarer Situation befindlichen übrigen Lehrbeauftragten. Was die vom Beschwerdeführer erwähnte Kollegin betrifft, die schon nach einem Jahr einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten habe, so muss der erwähnte Spielraum zweifellos auch einschliessen, ausnahmsweise von der Regel, eine Lehrperson für zweimal je ein Jahr befristet anzustellen, im Einzelfall nach oben oder unten abzuweichen. Hierfür können verschiedene legitime und ihrerseits sachliche Gründe in Frage kommen. Eine willkürlich unterschiedliche Praxis in der Gemeinde, die nicht geschützt werden könnte, ist damit aber nicht nachgewiesen.

7. a) Zu folgen ist dem Regierungsrat auch, wenn er auf entsprechende Vorbringen des Beschwerdeführers geltend macht, dass dessen gute Ausbildung und langjährige Berufspraxis mit entsprechend guten Referenzen nicht an sich schon einen Anspruch darauf gibt, dass mit ihm von Anfang an nur unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden dürften. Über welche Fähigkeiten und Qualitäten und über welche Bereitschaft und Voraussetzungen eine Lehrperson verfügt, um

mit den jeweils vorgegebenen Arbeitskolleginnen und -kollegen sowie mit den jeweiligen Vorgesetzten und den Eltern zu kooperieren und umzugehen, zeigt sich in der Praxis tatsächlich erst im alltäglichen Umgang, ist aber von wesentlicher Bedeutung für eine erfolgreiche Erfüllung des Berufsauftrags einer Lehrperson und damit für eine funktionierende Schule.

b) Unbestrittenermassen erwähnte der Schulpräsident gegenüber dem Beschwerdeführer bei den Anstellungsverhandlungen, dass es sich bei der Stelle um ein langfristiges Engagement handle, und dass nach dem ersten Anstellungsjahr bei guter Führung und gutem Arbeitseinsatz einer unbefristeten Anstellung bestimmt nichts im Wege stehen würde. Wenn der Beschwerdeführer sich diesbezüglich auf den Grundsatz von Treu und Glauben beruft, so halten ihm die Vorinstanzen aber zu Recht entgegen, dass der Beschwerdeführer widerspruchslos und aufgrund seiner Berufserfahrung in Kenntnis der rechtlichen und tatsächlichen Situation zweimal hintereinander mit dem Abschluss zeitlich befristeter Arbeitsverträge einverstanden gewesen ist. Bereits vor der Begründung des Anstellungsverhältnisses war ihm zudem erläutert worden, dass Lehrpersonen in Y. in der Regel erst nach einer dreijährigen befristeten Anstellung einen unbefristeten Vertrag erhielten. Auf Anregung des Beschwerdeführers hatten sich die Vertreter der Gemeinde nach seinen Ausführungen bereit erklärt, diese Anstellungsbedingung noch einmal zu prüfen, und tatsächlich wurde ihm später mitgeteilt, dass nach neuer Praxis die Anstellung der Lehrpersonen nur noch während zweier Jahre befristet vorgenommen werde. Er ergriff aber kein Rechtsmittel und erneuerte das befristete Arbeitsverhältnis um ein weiteres Jahr, nachdem sein Gesuch vom 17. März 2008, ab August 2008 mit einem unbefristeten Vertrag angestellt zu werden, am 31. März 2008 unbeantwortet geblieben war. Er hätte zweifellos rechtzeitig Klarheit und damit Sicherheit über die Art der Verlängerung seines Arbeitsverhältnisses verlangen können, wenn dies für ihn aus den von ihm geltend gemachten, verständlichen privaten Gründen (Familie, Hauskauf) notwendig gewesen wäre.

Im Gespräch vom 19. Dezember 2008 erklärte der Schulleiter der Oberstufe dem Beschwerdeführer sodann unbestrittenermassen, letzterer werde für das Schuljahr 2009/2010 sicher keine unbefristete Anstellung erhalten; über eine weitere befristete Anstellung werde an der Sitzung im Januar 2009 gesprochen. Tatsächlich kann der Beschwerdeführer aber nicht nachweisen, je eine Zusage erhalten zu haben, dass das befristete Arbeitsverhältnis nach einem Jahr oder nach zwei Jahren in jedem Fall in ein unbefristetes umgewandelt würde. Wie der Regierungsrat zudem überzeugend geltend macht, kann von einer zwischen beiden Parteien bestehenden Vertrauensgrundlage nicht gesprochen werden, weil es während der

beiden je einjährigen Arbeitsverhältnisse zu Differenzen und Diskussionen gekommen war (vgl. dazu in der folgenden Erwägung).

8. a) Wenn der Beschwerdeführer verlangt, dass der Arbeitsvertrag mit ihm hätte verlängert bzw. in einen unbefristeten Arbeitsvertrag umgewandelt werden müssen, ist zunächst festzustellen, dass sich der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz gemäss Lehre und Rechtsprechung nicht auf die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts beschränkt, sondern weiter geht (vgl. Michel, S. 299; ZBI 96/1995, S. 384 f.). Es sind ergänzend immer die verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen an staatliches Handeln heranzuziehen. So bemisst sich die sachliche Rechtfertigung einer Kündigung an verfassungsrechtlichen Vorgaben wie dem Willkürverbot, dem Verhältnismässigkeitsprinzip sowie Treu und Glauben. Deshalb müssen die Gründe, die zu einer Kündigung Anlass geben, von einem bestimmten Gewicht sein. Allerdings ist auch schon bei einer Kündigung nicht erforderlich, dass die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheinen muss. Es müssen indessen sachliche, vertretbare Gründe sein, so dass die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht als Willkürakt erscheint; es reicht aus, wenn die Weiterbeschäftigung des betreffenden Arbeitnehmers dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung oder Schule, widerspricht (vgl. Michel, S. 299). Umso mehr dürfen aber bei einem von Anfang an befristeten Lehrarbeitsverhältnis jedenfalls nicht höhere Anforderungen an den Entscheid geknüpft werden, dieses auslaufen zu lassen bzw. nicht zu verlängern. Im Gegenteil müssen auch Gründe von geringerem Gewicht genügen, um den Entscheid als sachlich gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Somit ist die Schulleitung in ihrer Entscheidung zwar grundsätzlich frei, hat sich indessen an die verfassungsmässigen Grundsätze der Rechtsgleichheit sowie von Treu und Glauben – v.a. bezüglich individueller Zusicherungen – zu halten.

b) Wie der Regierungsrat geltend macht, kann nicht nur wie erwähnt nicht von einer zwischen beiden Parteien bestehenden Vertrauensgrundlage gesprochen werden, sondern die gemeindlichen Behörden hatten zudem sachlichen Anlass dazu, an einer im Interesse der Schule stehenden fruchtbaren Zusammenarbeit mit dem Beschwerdeführer zu zweifeln. ...

c) Gestützt auf den im Grossen und Ganzen unbestrittenen, detailliert dokumentierten und im Wesentlichen lediglich unterschiedlich interpretierten Sachverhalt kann sich der Beschwerdeführer nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen. Ein treuwidriges Verhalten der Gemeinde und ihrer Vertreter ist nicht ersichtlich. Spielen allgemein, vor allem bei der erstmaligen Anstellung eines Lehrers, «oft auch gefühlsmässige Motive, die sich einer streng logischen Wertung

entziehen, eine Rolle» (Plotke, S. 518) und können nebst den beruflichen Fähigkeiten auch Erwägungen wie z.B. zur Eingliederung in ein Kollegium eine Rolle spielen, so liegen im vorliegenden Fall jedenfalls ausreichende Gesichtspunkte vor, um der Behörde die Entscheidung zuzugestehen, mit dem Beschwerdeführer nach zwei je einjährig befristeten Arbeitsverhältnissen kein unbefristetes Arbeitsverhältnis einzugehen. Ist der Anstellungsbehörde aus schulspezifischen Gründen ein grosser Spielraum zuzugestehen (Plotke, S. 518), so verletzt der angefochtene Entscheid jedenfalls kein Recht, ohne dass den einzelnen geltend gemachten Vorgängen und Dissonanzen unter Festlegung von Schuld- oder Verantwortlichkeitszuweisungen nachgegangen werden müsste. Die Akten geben insoweit ein genügendes Bild ab und ein Beweisverfahren mit Zeugenbefragungen vor Gericht erübrigt sich deshalb. Dabei ist gleichzeitig besonders zu betonen, dass weder die Vorinstanzen noch das Gericht dem Beschwerdeführer konkrete Vorwürfe beruflicher oder persönlicher Natur machen. An seiner Ausbildung und beruflichen Ausgewiesenheit und an den von ihm dargelegten Referenzen wird in keiner Weise gezweifelt. Er hat sich lediglich in der Gemeinde Y. – im Gegensatz zu früheren Arbeitsorten – nicht in dem von der Gemeinde zu Recht vorausgesetzten Mass in die konkret vorgefundene Schulorganisation integrieren können, weshalb ihm nach zwei befristeten Arbeitsverträgen von je einem Jahr keine weitere Anstellung mehr gewährt wurde.

9. a) Gemäss § 10 Abs. 3 PG ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor einer Kündigung das rechtliche Gehör zu gewähren und die Kündigung ist zu begründen. Die Kündigung seitens des Kantons ist gemäss § 13 PG missbräuchlich, wenn Verfahrensvorschriften verletzt wurden oder wenn sie sich nicht auf sachliche Gründe stützen lässt, wobei eine missbräuchliche Kündigung Anspruch auf Entschädigung begründet, die vom 1. bis 3. Dienstjahr drei Monatsgehälter beträgt (§ 14 Abs. 1 und 2). Bevor eine Kündigung ausgesprochen wird, ist die Angemessenheit weniger weitreichender Massnahmen zu erwägen wie eine förmliche Erteilung eines Verweises usw. und insbesondere eine Versetzung an eine andere Stellung (Funktionsänderung; § 10 Abs. 4 PG).

b) Hat der Gemeinderat von Y. gegen Ende des Schuljahres 2008/2009 entschieden, das befristete Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdeführer nicht zu erneuern, so war keine Kündigung erforderlich und endete das Arbeitsverhältnis zwischen den Parteien mit Ablauf der Vertragsdauer bzw. durch Zeitablauf am 31. Juli 2009. Dies wurde ihm auf seinen Wunsch mit Schreiben des Gemeinderates vom 15. Juni 2009 im Sinne einer Feststellungsverfügung bestätigt, mit der aber keine Rechte oder Pflichten des Beschwerdeführers begründet, geändert oder aufgehoben wurden. Insbesondere handelte es nicht um eine Kündigung im

Sinne von §§ 8 ff. PG. Entgegen der Annahme des Beschwerdeführers hat der Gemeinderat aber weder mit seiner Erklärung vom 19. Januar 2009 noch mit seinem Schreiben vom 15. Juni 2009 seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da es sich beide Male nicht um eine Kündigung handelte. Es bedurfte für die Nichterneuerung des befristeten Lehrauftrags aus rechtlicher Sicht weder einer Begründung noch eines Entscheids. Für die Prüfung der Verletzung von Verfahrensgarantien besteht daher gar kein Raum. Immerhin hatten vor dem Erlass des Feststellungsentscheides vom 15. Juni 2009 trotzdem am 16. Januar 2009 und am 23. März 2009 unbestrittenermassen Gespräche mit dem Beschwerdeführer stattgefunden, die auch protokolliert wurden und in denen die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses mit dem Beschwerdeführer thematisiert worden war. Der Beschwerdeführer bzw. der Rechtsberater des LVZ nahmen zu den Protokollen auch Stellung. Mit Schreiben vom 8. Mai 2009 hatte der Beschwerdeführer noch einmal Stellung genommen. Er konnte sich also, wie der Regierungsrat zu Recht geltend macht, ausführlich und detailliert zu der im Raum stehenden Frage äussern, ob das Anstellungsverhältnis mit ihm erneuert werden solle oder nicht. Liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, steht dem Beschwerdeführer ohnehin kein Anspruch auf die von ihm geforderte Entschädigung gestützt auf § 13 Abs. 1 PG zu. Abschliessend zu ergänzen ist, dass nur schon, weil keine Kündigung vorlag, von der Gemeinde keine weniger weitreichenden Massnahmen geprüft oder dem Beschwerdeführer eine andere geeignete Stelle angeboten werden musste.

10. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat mit seinem Beschluss kein Recht verletzt hat. Daher muss die Beschwerde abgewiesen werden. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. ...

Gemäss § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG ist im Rechtsmittelverfahren der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zu Lasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung zuzusprechen, wenn Parteien mit gegensätzlichen Interessen am Verfahren beteiligt sind. Die obsiegende Gemeinde Y. hat von daher an sich Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten des Beschwerdeführers. Gemeinwesen besitzen in der Regel aber keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Vor allem grössere und leistungsfähigere Gemeinden haben sich so zu organisieren, dass sie ihre Verwaltungsstreitsachen selbst durchfechten können. Denn die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu ihren angestammten amtlichen Aufgaben. Die Verwaltungsstreitigkeiten beschlagen zudem meist Rechtsgebiete, in denen die Gemeinwesen gegenüber den beteiligten Privaten ohnehin einen Wissensvorsprung aufweisen. Wenn kleinere Gemeinden ohne die Hilfe eines rechtskundigen Vertreters überfordert sind und sich gezwungen sehen, das unabdingba-

re Fachwissen anderweitig zu beschaffen, kann dies einen Anspruch auf Parteientschädigung begründen. In der vorliegenden Streitsache aus dem den Gemeinden vertrauten Schulrecht ist es aber nicht gerechtfertigt, der Gemeinde im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren einen Entschädigungsanspruch zuzusprechen.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 29. März 2011

V 2010 87

3. Bau- und Planungsrecht

Art. 34 Abs. 4 lit. a – c RPV – Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone. Eine Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Bauten und Anlagen für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig sind, den Bauten und Anlagen am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und der Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (Erw. 3–5). Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt. Erteilung der Baubewilligung unter der Auflage, dass der Laufstall innert Jahresfrist zurückgebaut werden muss, wenn er nicht ausschliesslich landwirtschaftlich genutzt wird (Erw. 6).

Aus den Erwägungen:

...

3. Gemäss Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV dürfen den Bauten oder Anlagen am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

a) Den lenkenden Massstab für die von der Verordnung hier verlangte Interessenabwägung bilden die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG). Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang vor allem die Anliegen des Landschaftsschutzes und die Erhaltung von genügend Flächen an geeignetem Kulturland. Die Zustimmung des ARP zu einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone im Sinne von Art. 25 Abs. 2 RPG ist eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Kann bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so hat die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten zu verfassen, in dem sie festlegt, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Da sich der Standort der