

Inhaltsverzeichnis

B

Verwaltungspraxis 5

I

Grundlagen, Organisation, Gemeinden 6

1 Bürgerrecht 6

2 Personalrecht 14

3 Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen 38

II

Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz, Kirche 40

1 Verfahrensrecht, Denkmalpflege, Aufsichtsbeschwerde 40

C

Stichwortverzeichnis 47

B

Verwaltungspraxis

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Bürgerrecht

1.1 Art. 29 Abs. 1 und 2 BV, § 15 Abs. 1 VRG, § 5 Abs. 2 kant. BÜG

Regeste:

Art. 29 Abs. 1 und 2 BV, § 15 Abs. 1 VRG, § 5 Abs. 2 kant. BÜG – Sofern die Bürgergemeinde zur Prüfung der Eignung der Einbürgerungswilligen eine Wissensprüfung durchführen will, anlässlich derer Kenntnisse geprüft werden, die typischerweise spezifisch vorbereitet werden müssen, gebietet es der Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. der allgemeine Grundsatz der Verfahrensfairness, dass die Bewerberinnen und Bewerber vorgängig über die gestellten Anforderungen informiert, und die verlangten Kenntnisse umschrieben werden (Ziff II. E. 2.5.4.). Indem der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden vorliegend nicht einmal in den Grundzügen über die verlangten Kenntnisse orientierte und sodann trotzdem eine detaillierte Wissensprüfung vorgenommen hat, ohne ihnen vorgängig die Chance auf eine angemessene Vorbereitung ermöglicht zu haben, hat er deren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) bzw. in allgemeiner Weise den Grundsatz der Verfahrensfairness (Art. 29 Abs. 1 BV) in schwerer Weise verletzt (Ziff. II E. 2.5.5.).

Aus dem Sachverhalt:

Am 10. Mai 2016 reichten B.Y. und A.Y. beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ein. In das Einbürgerungsgesuch einbezogen waren die beiden Töchter C.Y. und D.Y. Dieses Gesuch stellte der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst mit Schreiben vom 19. Juli 2016 der Bürgergemeinde X zur Prüfung zu. Der Bürgerrat X führte am 24. Oktober 2016 ein Einbürgerungsgespräch mit Familie Y. durch.

Mit Beschluss vom 22. Dezember 2016 sprach sich der Bürgerrat X gegen die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an A.Y. und B.Y. aus. Der Bürgerrat begründete dies im Wesentlichen mit ungenügenden Kenntnissen über die Schweiz und ihre Einwohnerschaft sowie mit ungenügenden Kenntnissen über die Schweizer Geschichte im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs. So hätten A.Y. und B.Y. zwar die ihnen gezeigten Fotoaufnahmen, nicht aber die Aufgaben der Bürgergemeinde benennen können. Ebenso wenig sei es ihnen gelungen, eine Liegenschaft der Bürgergemeinde zu bezeichnen. Auch die Fragen zur näheren Schweizer Geschichte hätten nicht genügend beantwortet werden können. Zwar hätten sie die Schlacht am Morgarten sowie diejenige von Marignano, nicht aber den Sonderbundkrieg oder die Burgunderkriege gekannt. Auch zum Löwendenkmal in Luzern oder zum Zusammenhang zwischen der Schlacht am Morgarten und der (Legoren) Fasnacht hätten keine geschichtlich relevanten Angaben gemacht werden können. Die Einbürgerungsge-

suche der Töchter C.Y. und D.Y. hiess der Bürgerrat X dagegen an der Sitzung vom 20. Dezember 2016 gut.

Mit Verwaltungsbeschwerde vom 19. Januar 2017 haben B.Y. und A.Y. (nachfolgend «Beschwerdeführende» genannt) den Beschluss des Bürgerrats X vom 22. Dezember 2016 beim Regierungsrat des Kantons Zug angefochten und beantragten dessen Aufhebung; dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Staatskasse. Zur Begründung führten sie aus, indem der Bürgerrat X sie nicht über den Inhalt des Einbürgerungsgesprächs informiert habe, habe er ihren Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verletzt bzw. in allgemeiner Weise gegen das Prinzip der Verfahrensfairness nach Art. 29 Abs. 1 BV und den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 und Art. 5 Abs. 3 BV verstossen. Es sei zudem nicht zutreffend, dass sie mangelhaft integriert seien. Bei der Durchführung der entsprechenden Eignungsprüfung sei der Bürgerrat X in mehreren Punkten willkürlich und somit bundesrechtswidrig vorgegangen.

In seiner Stellungnahme vom 27. April 2017 hielt der Bürgerrat X (nachfolgend «Beschwerdegegner» genannt) an der angefochtenen Verfügung fest und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden die Abweisung der Verwaltungsbeschwerde. Er machte im Wesentlichen geltend, er habe in der Einladung zum Einbürgerungsgespräch darauf hingewiesen, dass mit diesem Gespräch die Eignung zur Einbürgerung geprüft werde. Es entspreche weder der kantonalen Einbürgerungspraxis noch der Usanz, dass vor einer Überprüfung der Eignung zur Einbürgerung detailliert auf die Themen hingewiesen werde. Er habe zudem nicht willkürlich entschieden. Dies ergebe sich schon alleine aus dem Umstand, dass die Einbürgerungsgesuche der beiden Töchter gutgeheissen worden seien. Daraus ergebe sich, dass der Bürgerrat differenziert und sachgerecht entschieden habe.

Aus den Erwägungen:

I.

(...)

II.

1.

1.1. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben (Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. Septem-

ber 1952 [eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz, eidg. BÜG; SR 141.0]). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn zudem eine entsprechende Bewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt (Art. 12 Abs. 2 eidg. BÜG). Die Bewerberin oder der Bewerber muss gemäss Art. 14 eidg. BÜG zur Einbürgerung geeignet sein, das heisst insbesondere in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (lit. a) sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachten (lit. c) und darf weder die innere noch die äussere Sicherheit gefährden (lit. d).

1.2. Das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht darf nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind (§ 5 Abs. 1 kant. BÜG). § 5 Abs. 2 kant. BÜG zählt hierzu beispielhaft und nicht abschliessend («insbesondere») verschiedene Kriterien auf, anhand derer die Eignung zu überprüfen ist, wie namentlich, ob die Bewerberin oder der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden sowie Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann.

1.3. Das kantonale Bürgerrechtsgesetz gewährt keinen Anspruch auf Einbürgerung. Insofern verfügen die Bürgergemeinden, die das Gemeindebürgerrecht zusichern, über einen gewissen Ermessensspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrem Entscheid völlig frei sind. Gemeinwesen, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind an die Grundrechte gebunden und haben zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. BGE 135 I 265 E. 4.2). Sie haben ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die gesuchstellenden Personen können sich auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien berufen, dass die Behörden bei ihrem Entscheid die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze befolgen. So haben sie insbesondere das Willkürverbot sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und sie müssen sich von sachlichen Motiven leiten lassen. Die Betroffenen haben Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und – bei Gesuchsablehnung – auf eine rechtsgenügende Begründung (Art. 15b eidg. BÜG; vgl. BGE 135 I 265 E. 4.3; GVP 2008 S. 105).

2.

2.1. Die Beschwerdeführenden rügen, dass das Einladungsschreiben des Beschwerdegegners vom 1. September 2016 zum Einbürgerungsgespräch keine Anhaltspunkte zu den einzelnen Gesprächsbestandteilen enthalten habe. Es fehle dem Schreiben an der Information, dass anlässlich dieses Gesprächs eine vertiefte Eignungsprüfung stattfinden würde, und insbesondere an der vorgängigen Orientierung über die Befragung zu detaillierten historischen Punkten, aufgrund welcher das Ein-

bürgerungsgesuch schliesslich abgelehnt worden sei. Dieses Vorgehen des Beschwerdegegners verstosse gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV bzw. in allgemeiner Weise gegen den Grundsatz der Verfahrensfairness gemäss Art. 29 Abs. 1 BV. Überdies verletze das Vorgehen des Beschwerdegegners in prozessualer Hinsicht das Prinzip von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV.

2.2. Der Beschwerdegegner macht geltend, im Einladungsschreiben zum Einbürgerungsgespräch sei ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass mit diesem Gespräch die Eignung zur Einbürgerung geprüft werde. Damit seien sämtliche Behauptungen zur angeblichen Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, des Grundsatzes der Fairness im Verfahren sowie des Prinzips von Treu und Glauben widerlegt. Dass mit der Einladung zum Einbürgerungsgespräch detailliert auf die Gesprächsthemen und die einzelnen Gesprächsteile hingewiesen werden müsse, sei weder vorgeschrieben noch üblich.

2.3. Zu der durch Art. 29 BV geschützten Verfahrensfairness gehört der in Art. 29 Abs. 2 BV besonders aufgeführte Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. RENÉ RHINOW et al., Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 309). Dieser dient der Sachaufklärung und garantiert den Verfahrensbeteiligten ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Sie haben insbesondere Anspruch auf Äusserung zur Sache vor Fällung des Entscheids, auf Abnahme ihrer erheblichen, rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweise und auf Mitwirkung an der Erhebung von Beweisen oder zumindest auf Stellungnahme zum Beweisergebnis. Voraussetzung dafür sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden. Dabei geht es nicht nur um formelle Abläufe wie insbesondere die Abnahme von Beweisen, sondern auch um inhaltliche Anforderungen (BGE 140 I 99 E. 3.4).

2.4. Obwohl dem Einbürgerungsentscheid auch eine politische Komponente innewohnt, ist das Einbürgerungsverfahren kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden (BGE 141 I 60 E. 3.2). Die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien gelten daher in geeigneter Weise auch im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung (vgl. weiter oben Ziff. II. E. 1.3). Dazu zählt das Recht auf vorgängige Orientierung. Die Gesuchstellenden sind jedenfalls über diejenigen Verfahrensschritte vorweg zu informieren, die geeignet sind, den Entscheid über die Einbürgerung zu beeinflussen, und auf die sie sich gezielt vorbereiten können (BGE 141 I 60 E. 3.3; BGE 140 I 99 E. 3.5; Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2017 vom 24. Mai 2017, E. 5.2). Wird anlässlich eines Einbürgerungsgesprächs Wissen geprüft, so drängt sich eine vorgängige Orientierung darüber auf (BGE 140 I 99 E. 3.7.2).

2.5.

2.5.1. Das Einladungsschreiben des Beschwerdegegners vom 1. September 2016 hielt fest, dass mit diesem Gespräch (d.h. dem Einbürgerungsgespräch) die Eignung zur Einbürgerung geprüft wird. Darüber hinausgehende Informationen zum Inhalt des Einbürgerungsgesprächs sind dem Schreiben nicht zu entnehmen.

2.5.2. Die Beurteilung der Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts richtet sich nach den Grundsätzen von § 5 kant. BÜG. Die Ausgestaltung des Verfahrens dieser Eignungsprüfung ist gesetzlich nicht geregelt und liegt insoweit in der Kompetenz der Bürgergemeinden, welchen in diesem Bereich ein Ermessensspielraum zukommt. Die Bürgergemeinden können unter Vorbehalt der Beachtung höherrangigen Rechts die Prüfung des zur Eignung erforderlichen Wissens nach eigenen Vorstellungen regeln, sofern sich das gewählte Verfahren zur Überprüfung der infrage stehenden Voraussetzung eignet (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, VB.2015.00381 vom 11. November 2015, E. 4.3.2). Doch gerade weil die Bürgergemeinden in inhaltlicher Hinsicht über einen Ermessensspielraum verfügen, ist die Beachtung der formellen Verfahrensanforderungen umso bedeutsamer (BGE 141 I 60 E. 3.3).

2.5.3. Gemäss § 5 Abs. 2 kant. BÜG ist insbesondere zu prüfen, ob die Bewerberinnen und Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sind und die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und beachten wollen (vgl. auch Art. 14 eidg. BÜG).

Aus dem angefochtenen Entscheid ergibt sich, dass der Beschwerdegegner diese Kriterien dahingehend auslegt, dass die Bewerberinnen und Bewerber spezifische Fragen zur näheren Geschichte der Schweiz beantworten können müssen. Der Beschwerdegegner bringt im angefochtenen Entscheid zum Ausdruck, dass er dabei nicht nur geschichtliches Allgemeinwissen (wie zum Beispiel das Kennen der vom Beschwerdegegner als naheliegend bezeichneten Schlachten von Morgarten und Marignano) voraussetzt, sondern zusätzlich Kenntnisse über weniger bekannte historische Ereignisse (wie zum Beispiel die Burgunderkriege) verlangt. Weiter sollen die Einbürgerungswilligen gemäss dem angefochtenen Entscheid in der Lage sein, diese historischen Ereignisse in einen Zusammenhang mit örtlichen Brauchtümern zu setzen (beispielsweise den Zusammenhang der Schlacht am Morgarten und der Legoren Fasnacht) sowie geschichtlich relevante Angaben zu ausserkantonalen Denkmälern (beispielsweise zum Luzerner Löwendenkmal) zu machen.

Es kann somit festgestellt werden, dass der Beschwerdegegner überaus hohe, insbesondere geschichtsspezifische, Wissensanforderungen an das Kriterium der Vertrautheit mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten stellt. Mehrere Fragen des Einbürgerungstests gingen klar über generell als bekannt vorauszusetzendes Allgemeinwissen hinaus.

2.5.4. Unabhängig davon, ob das Vorliegen solch detaillierter, historischer Kenntnisse zum Nachweis der Eignung zur Einbürgerung überhaupt als geeignet erachtet werden kann (vgl. dazu nachfolgend Ziff. II. E. 3.2), wird im Hinblick auf den Ermessensspielraum bei der inhaltlichen Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen jedenfalls nach einer entsprechend einwandfreien Beachtung der formellen Verfahrensanforderungen verlangt (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.3). Wird wie im vorliegenden Fall detailliertes Wissen geprüft, drängt sich daher die bereits erwähnte vorgängige Orientierung (vgl. weiter oben Ziff. II. E. 2.4) geradezu auf. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung soll den Bewerberinnen und Bewerbern dadurch ermöglicht werden, sich sowohl inhaltlich als auch mental auf die Prüfung einzustellen, um so durch den Überraschungseffekt bewirkte kurzfristige Wissenslücken zu vermeiden (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.7.2). Denn um eine Prüfung bestehen zu können, benötigt man die Möglichkeit, sich angemessen auf sie vorbereiten zu können. Es ist notorisch, dass sich Bewerberinnen und Bewerber für eine Einbürgerung – ähnlich wie bei schulischen Examen – teilweise vertieft und unter Verwendung spezifischer Lehrmittel auf die Prüfung des Wissens vorbereiten, das ihre Integration belegen soll (BGE 140 I 99 E. 3.7.2). Dies gilt vor allem dann, wenn eine Einbürgerungsbehörde Wissen prüft, das die durchschnittliche Schweizerin bzw. der durchschnittliche Schweizer typischerweise nicht jederzeit und ohne entsprechende Vorbereitung abrufen kann.

Dieser Charakter kommt den im vorliegenden Fall verlangten, tiefer gehenden Geschichtskennntnissen klarerweise zu. Selbst eine vorzüglich integrierte Person müsste sich auf solche Fragen vorbereiten, da die durchschnittliche Schweizerin bzw. der durchschnittliche Schweizer im Alltag erfahrungsgemäss erheblich seltener mit solch detaillierten geschichtlichen Fragestellungen konfrontiert wird, als mit anderen einbürgerungsrelevanten Themengebieten wie zum Beispiel der Staatsorganisation oder der Schweizer Rechtsordnung. Sofern die prüfende Behörde eine Wissensprüfung durchführen will, anlässlich derer Kenntnisse geprüft werden, die typischerweise spezifisch vorbereitet werden müssen, gebietet es der Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. der allgemeine Grundsatz der Verfahrensfairness, dass die Bewerberinnen und Bewerber vorgängig über die gestellten Anforderungen informiert, und die verlangten Kenntnisse umschrieben werden (vgl. weiter oben Ziff. II. E. 2.4).

Den Bürgergemeinden stehen darüber hinaus verschiedenste Möglichkeiten zu Verfügung, um den Einbürgerungswilligen eine faire und chancengleiche Wissensprüfung im Einbürgerungsverfahren zu ermöglichen. Diese reichen vom zur Verfügung stellen von Unterlagen mit Informationen zum Prüfungsinhalt über die Angabe von entsprechenden Literaturhinweisen bis hin zur Durchführung von entsprechenden Einbürgerungskursen. So bietet denn auch der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug, welcher mit den Bewerberinnen und Bewerbern das staatsbürgerliche Gespräch durchführt, einen entsprechenden Vorbereitungskurs an und stellt den Einbürgerungswilligen schriftliche Unterlagen zur Verfügung. Kenntnisse, welche

über den durch diese Hilfsmittel vermittelten Inhalt hinausgehen, werden anlässlich des staatsbürgerlichen Gesprächs nicht verlangt.

2.5.5. Der Beschwerdegegner hat den Beschwerdeführenden gemäss dem vorliegenden Sachverhalt keine dieser aufgezeigten Möglichkeiten angeboten. Das vorliegende Einladungsschreiben weist nicht einmal in den Grundzügen darauf hin, welche Kenntnisse von den Beschwerdeführenden an der Eignungsprüfung verlangt werden. Zudem kann von den Bewerberinnen und Bewerbern nicht verlangt werden, gestützt auf § 5 kant. BÜG davon auszugehen, solch vertieftes Wissen in einem Einbürgerungsgespräch ohne entsprechende Vorankündigung wiedergeben zu müssen. Der Beschwerdegegner irrt somit, wenn er davon ausgeht, dass er mit dem schlichten Hinweis auf die allgemeine Eignungsprüfung sämtliche einschlägigen Verfahrensanforderungen erfüllt habe. Vielmehr offenbart sich bei der Würdigung des vorliegenden Sachverhalts eine stossende Diskrepanz zwischen dem Schwierigkeitsgrad der gestellten Wissensanforderungen auf der einen, und der den Beschwerdeführenden gewährten Vorbereitungs-möglichkeiten auf der anderen Seite.

Indem der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden nicht einmal in den Grundzügen über die verlangten Kenntnisse orientierte und sodann trotzdem eine detaillierte Wissensprüfung vorgenommen hat, ohne ihnen vorgängig die Chance auf eine angemessene Vorbereitung ermöglicht zu haben, hat er deren Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV bzw. in allgemeiner Weise den Grundsatz der Verfahrensfairness gemäss Art. 29 Abs. 1 BV in schwerer Weise verletzt.

2.6. Als Zwischenergebnis ist somit Folgendes festzuhalten: Der Beschwerdegegner hat in Zusammenhang mit dem vorliegenden Einbürgerungsverfahren den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und § 15 Abs. 1 VRG) bzw. in allgemeiner Weise den Grundsatz der Verfahrensfairness gemäss Art. 29 Abs. 1 BV verletzt. Nicht besonders schwerwiegende Verletzungen des rechtlichen Gehörs können ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffenen Personen die Möglichkeit erhalten, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 137 I 195 E. 2.3.2). In diesem Fall kann eine ausnahmsweise Heilung jedoch schon alleine aufgrund der Schwere der vorliegenden Gehörsverletzung nicht in Erwägung gezogen werden. Zudem würde eine solche ohnehin nicht in Betracht kommen, da sich der Regierungsrat bei der Überprüfung von Entscheidungen der Bürgerräte gemäss § 30 Abs. 2 kant. BÜG auf die Rechtskontrolle zu beschränken hat und ihm somit keine volle Kognition zusteht (vgl. weiter oben Ziff. I. E. 4). Folglich ist der angefochtene Beschluss aufgrund der formellen Natur des Verfahrensmangels unabhängig von dessen inhaltlicher Rechtmässigkeit aufzuheben (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.8; Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2015 vom 1. Juli 2015 E. 2.7).

3. Nach dem Gesagten erübrigt sich eine Überprüfung der weiteren Rügen der

Beschwerdeführenden. Im Hinblick auf die Neubeurteilung der Eignung der Beschwerdeführenden zur Einbürgerung sind allerdings folgende Bemerkungen anzufügen:

3.1. Der Beschwerdegegner ist auch bezüglich der inhaltlichen Anforderungen der Eignungsprüfung nachdrücklich auf die entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben und die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts hinzuweisen. Demnach hat die Eignungsprüfung anlässlich des Einbürgerungsverfahrens nicht nur vom Verfahren her, sondern auch mit Blick auf deren Inhalt fair zu sein. Die verlangten Anforderungen müssen sinnvoll erscheinen und namentlich einen massgeblichen Zusammenhang zur Einbürgerungsfrage aufweisen. Es darf von den Einbürgerungswilligen nicht mehr verlangt werden, als auch von einer durchschnittlichen Schweizerin bzw. einem durchschnittlichen Schweizer zu erwarten ist (Urteil des Bundesgerichts 1D_7/2015 vom 14. Juli 2016 E. 4.3 mit Hinweisen). Die Ermessensbetätigung der Einbürgerungsbehörde muss zudem pflichtgemäss erfolgen. Sie hat sich an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien und den weiteren verfassungsrechtlichen Schranken zu orientieren (vgl. MARCO DONATSCH, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 50 N. 26).

Die vorliegende Eignungsprüfung bestand im Wesentlichen aus einigen wenigen, sehr selektiv anmutenden Wissensfragen. Anstatt in allgemeiner und grundsätzlicher Weise die Kenntnisse der Beschwerdeführenden zu testen, schien sich die gewählte Fragenauswahl viel eher in wiederholter und tiefgehender Weise auf einige bestimmte Themengebiete zu fokussieren. Den von den Beschwerdeführenden korrekt beantworteten Fragen betreffend Vertrautheit mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten schenkte der Beschwerdegegner dagegen in seinem Entscheid wenig Beachtung. Auch kommt im angefochtenen Entscheid nicht zum Ausdruck, dass die Beschwerdeführenden Kontakte zu Nachbarinnen und Nachbarn pflegen und in einem Verein aktiv sind. Es erscheint fraglich, ob eine solche Eignungsprüfung den bundesrechtlichen Anforderungen genügt; insbesondere ob sie dem Willkürverbot gemäss Art. 9 BV, dem Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV, sowie dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten kann. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst im Rahmen des staatsbürgerlichen Gesprächs – welches die Beschwerdeführenden noch nicht absolviert haben – insbesondere auch historisches Wissen erfragt. Wie bereits erwähnt, bietet er zur Vorbereitung dieses Gesprächs Kurse an und stellt den Bewerberinnen und Bewerbern Unterlagen zur Verfügung. In diesem Kurs bzw. den Unterlagen wird in keiner Weise auf derart detailliertes historisches Wissen eingegangen, wie der Beschwerdegegner voraussetzt.

3.2. Im angefochtenen Beschluss führte der Beschwerdegegner weiter aus, dass gegen den Beschwerdeführer A.Y. ein Verdacht bestünde, gegen die schweizerische Rechtsordnung zu verstossen. Sein Einbürgerungsgesuch müsste demgemäss auch

aus diesem Grund abgelehnt werden. Der Beschwerdegegner stützte diese Annahme auf eine von Beschwerdeführer A.Y. anlässlich des Einbürgerungsgesprächs gemachte Aussage, wonach er beim Vorführen «manchmal Hilfe habe». Aus den eingereichten Jahresabschlüssen gehe jedoch nicht hervor, dass für diese «Hilfe» ein Lohn bezahlt und Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet würden. Dies würde einen Verstoss gegen die schweizerische Rechtsordnung darstellen.

Diese Ausführungen sind bedenklich. Der angebliche Verdacht eines Verstosses gegen die schweizerische Rechtsordnung kann vom Beschwerdegegner nicht ansatzweise rechtsgenügend nachgewiesen werden. So haben die entsprechenden Abklärungen des Beschwerdegegners bei den Strafbehörden des Kantons Schwyz doch gerade ergeben, dass gegen den Beschwerdeführer A.Y. eben keine strafrechtlichen Verfahren hängig sind (Schreiben Kantonspolizei Schwyz vom 8. November 2016). Mithin handelt es sich beim vorliegenden Vorwurf um eine reine Behauptung. Es liegt nicht im Kompetenzbereich der Einbürgerungsbehörde, allfällige Straftatbestände zu untersuchen und zu würdigen, vielmehr ist dies die Aufgabe der Strafbehörden. Diese haben den Sachverhalt zu untersuchen und abzuklären, ob ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt. Zudem ist auch im Einbürgerungsverfahren die Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV) zu beachten.

III.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 19. Dezember 2017

2. Personalrecht

2.1 §§ 10 und 11 des Personalgesetzes

Regeste:

§ 10 des Personalgesetzes – missbräuchliche Kündigung infolge Verletzung des rechtlichen Gehörs. Eine Frist von total 15 Tagen für die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme als Gewährung des rechtlichen Gehörs ist in Anbetracht der bereits vorgängig geführten diversen Gespräche sowie angesichts der zeitlichen Dringlichkeit ausreichend.

§ 11 des Personalgesetzes – nichtige Kündigung. Wird jemand nur für eine Anstellung krankgeschrieben, arbeitet aber in einer anderen Anstellung weiter, so muss von einer arbeitsplatzbezogenen Arbeitsverhinderung gesprochen werden, welche den Kündigungsschutz von § 11 Abs. 1 Bst. c PG entfallen lässt.

Aus dem Sachverhalt:

A. Herr B. war seit dem 1. August 2013 als Lehrbeauftragter an der M-Schule angestellt. Ab 1. August 2016 wurde Herr B. als Hauptlehrer an der M-Schule angestellt. Die Wahl zum Hauptlehrer erfolgte am 10. Dezember 2015, wobei vermerkt wurde, dass die im Wahlverfahren festgestellten und besprochenen Schwächen von Herrn B. in einer Zielvereinbarung festgehalten würden.

Am 7. Juni 2016 wurde zwischen der M-Schule und Herrn B. eine Zielvereinbarung getroffen, welche folgende Punkte umfasste:

- Persönliche pädagogisch-didaktische Weiterbildung;
- Hospitation;
- Klärung von Problemen mit Klassen.

B. Am 14. Juni 2016 fand ein Gespräch statt. Dabei wurde Herrn B. mitgeteilt, Eltern hätten Kritik angebracht, dass Herr B. am 14. Juni 2016 in drei Lektionen zu spät im Unterricht erschienen sei und dass die Klassenschnitte in den ersten Klassen zu tief seien. Die aktuelle Situation sei nicht mehr haltbar. Unter diesen Umständen würden alle personalrechtlichen Optionen offen gehalten.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2016 sprach die M-Schule gegenüber Herrn B. einen Verweis aus. Mit dem Verweis wurde die Auflage verknüpft, dass Herr B. in Zukunft die vorgeworfenen Verhaltensmängel vermeiden müsse. Insbesondere werde keine weitere Unpünktlichkeit akzeptiert, und es werde eine markante Steigerung im Bereich des didaktischen und pädagogischen Engagements erwartet. Folgende Kritikpunkte wurden geäußert:

- Regelmässige Unpünktlichkeit im Unterricht;
- Abwertende Bemerkungen gegenüber Schülerinnen und Schülern;
- Fehlende Empathie im Umgang mit Schülerinnen und Schülern;
- Unstimmigkeiten im Umgang mit Prüfungen;
- Ungenügende Unterrichtsvorbereitung;
- Zu tiefe Notendurchschnitte bei den Zwischennoten;
- Uneinsichtigkeit bei Kritik.

Am 24. August 2016 fand ein weiteres Gespräch statt. Dabei wurden folgende drei «roten Linien» definiert, an welche sich Herr B. zu halten habe:

- Korrekte Kommunikation innerhalb der Fachschaft und des Lehrerteams;
- Pünktlichkeit;
- Unterrichtsqualität.

Am 16. November 2016 fand ein weiteres Gespräch statt. Anlässlich dieses Gesprächs wurde eine Zwischenbilanz zum Monitoring bezüglich des schriftlichen Verweises vom 29. Juni 2016 gezogen. Die Schulleitung entschied in Absprache mit dem Fachvorstand Folgendes:

1. Herr B. wird bis Mitte Dezember 2016 erneut im Unterricht besucht. Sollten die Schulleitung und der Fachvorstand die erwartete markante Steigerung im didaktischen und pädagogischen Bereich erneut nicht feststellen, wird die Schulleitung die Kündigung des Arbeitsverhältnisses per 31.7.17 prüfen.
2. In einer Klasse erachtet die Schulleitung die Situation als so verfahren, dass sie einen Lehrerwechsel per Ende des 1. Semesters 2016/17 prüft. Zu dieser Frage erwartet sie von Herrn B. innert Wochenfrist eine Stellungnahme.

Herr B. bemängelte, dass in der Besprechungsnotiz nicht genauer drin stehe, was besprochen worden sei. Darüber hinaus sei die Kritik an verschiedenen Lektionen für ihn nicht nachvollziehbar.

Am 16. Dezember 2016 fand ein weiteres Gespräch. Anlass war die Auswertung der Unterrichtsbesuche bei Herrn B. vom 16. November bis 16. Dezember 2016. Es wurde Herrn B. mitgeteilt, dass die erwartete Steigerung im didaktisch-methodischen und pädagogischen Bereich nicht in genügendem Umfang stattgefunden habe, und dessen Unterricht die von der Schule erwarteten Standards weiterhin nicht erfülle. Die Schulleitung und der Fachvorstand teilten Herrn B. deshalb mit, dass die Einleitung personalrechtlicher Massnahmen erwogen werde. Herr B. widersprach den vorstehend wiedergegebenen Aussagen.

C. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 der M-Schule wurde Herr B. zu einem Gespräch zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs auf den 11. Januar 2017 eingeladen. Begründet wurde dies wie folgt: Man sei mit den Leistungen von Herrn B. als Hauptlehrer nach wie vor nicht zufrieden. Deshalb müssten personalrechtliche Massnahmen in Betracht gezogen werden. Insbesondere stünden die Androhung der Entlassung sowie die Auflösung des Dienstverhältnisses zur Diskussion.

Mit Schreiben vom 3. Januar 2017 teilte Herr B. dem Rektor der M-Schule mit, er sei aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, den Gesprächstermin vom 11. Januar 2017 wahrzunehmen. Er werde sich melden, wenn dies wieder möglich sei. Auch wurde ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis zugestellt, welches eine Arbeitsunfähigkeit von Herrn B. vom 27. Dezember 2016 bis 24. Februar 2017 bescheinigte.

D. Mit Schreiben vom 11. Januar 2017 teilte der Rektor der M-Schule Herrn B. mit, wegen wiederkehrender Verhaltens- und Leistungsmängel prüfe die Schulleitung die Ergreifung personalrechtlicher Massnahmen, konkret die Androhung der Kündigung bzw. die Kündigung selbst. Da Herr B. nicht in der Lage gewesen sei, den angesetzten Gesprächstermin zu wahren, werde das rechtliche Gehör auf schriftlichem Wege gewährt. Die im Verweis vom 29. Juni 2016 verlangte markante Steigerung des pädagogischen Engagements sowohl in Bezug auf die Unterrichtsvorbereitung als auch im Unterricht selbst sei trotz Hinweis auf die möglichen Konsequenzen während des fast halbjährigen Monitorings nicht erfolgt. Der Unterricht erfülle die

didaktischen Mindeststandards der M-Schule weiterhin nicht. Ebenso lasse es Herr B. bei der Mitarbeit innerhalb der Fachschaft am notwendigen Engagement fehlen, und er gefährde mit seinem mangelnden Teamgeist eine gedeihliche Zusammenarbeit innerhalb des Fachbereichs. Aus diesen Gründen sehe man sich zum Wohle der Schülerschaft gezwungen, die Ergreifung personalrechtlicher Massnahmen zu prüfen.

Herrn B. wurde die Gelegenheit gegeben, bis 23. Januar 2017 eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

Mit Schreiben vom 19. Januar 2017 ersuchte der Rechtsvertreter von Herrn B. um eine Fristerstreckung zur Einreichung der Stellungnahme bis 7. Februar 2017. Mit E-Mail vom 24. Januar 2017 wurde eine Fristerstreckung bis 26. Januar 2017 gewährt. Mit E-Mail vom 24. Januar 2017 wurde der Rektor der M-Schule darauf hingewiesen, dass die beantragte Fristerstreckung dringend nötig sei, da die Instruktion aufgrund der Arbeitsunfähigkeit von Herrn B. beträchtlich erschwert sei.

E. Mit Schreiben vom 26. Januar 2017 an den Rektor der M-Schule hielt der Rechtsvertreter von Herrn B. fest, dass die M-Schule mit ihrem Vorgehen und der Verweigerung einer Fristerstreckung das rechtliche Gehör von Herrn B. massiv verletzt habe. Letzterer sei immer noch arbeitsunfähig und sein Gesundheitszustand lasse es momentan nicht zu, die benötigten Instruktionen einzuholen. Herr B. werde es auf diese Weise verunmöglicht, das rechtliche Gehör lege artis zu wahren.

Die Herrn B. vorgeworfenen mangelhaften Leistungen seien das wohl prägnanteste Symptom der attestierten Krankheit Burnout und seien nicht einer Gleichgültigkeit oder gar einem mangelnden Willen zuzuschreiben. Ein Mangel in den didaktischen und pädagogischen Fähigkeiten werde bestritten. Zudem sei den Vorhalten zu entgegen, dass die Rückmeldungen der Schülerinnen und Schüler keineswegs lediglich negativ ausgefallen seien, vielmehr habe Herr B. von den Schülerinnen und Schülern wiederholt ein Feedback eingeholt und zahlreiche gute Rückmeldungen und viel Anerkennung erhalten. Die Zielvorgaben vom 7. Juni 2016 habe er anstandslos erfüllt.

F. Mit Verfügung der M-Schule vom 27. Januar 2017 wurde das Arbeitsverhältnis mit Herrn B. (nachfolgend: Beschwerdeführer) per 31. Juli 2017 aufgelöst. Begründet wurde die Kündigung mit den gleichen Gründen wie die schriftliche Gewährung des rechtlichen Gehörs. Weiter wurde ausgeführt, dass ein Arbeitsverhältnis während einer krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit während gewisser Sperrfristen nicht kündbar bzw. eine Kündigung während laufender Sperrfrist nichtig und damit rechtlich unbeachtlich sei. Da Herr B. aufgrund von Auskünften der Z-Schule seiner dortigen Arbeitstätigkeit offenbar weiterhin nachgehe, sei davon auszugehen, dass es sich bei der bescheinigten Arbeitsunfähigkeit um eine arbeitsplatzbezogene Arbeitsun-

fähigkeit handle. Eine solche schliesse den Sperrfristenschutz aus. Vorliegend sei deshalb nicht von einem Kündigungshindernis auszugehen.

Aus den Erwägungen:

(...)

II.

1.1. Am 27. Dezember 2016 wurde dem Beschwerdeführer ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis von Dr. A. ausgestellt, wonach der Beschwerdeführer bis am 24. Februar 2017 «für die Anstellung in der M-Schule» zu 100 Prozent arbeitsunfähig sei. Die Kündigung wurde mit Verfügung vom 27. Januar 2017 ausgesprochen.

Zunächst ist deshalb von Amtes wegen zu prüfen, ob die Kündigung nicht während einer Sperrfrist ausgesprochen wurde, so dass die Kündigung nichtig wäre.

1.2. Gemäss § 11 Abs. 1 Bst. c PG ist die Kündigung seitens des Kantons unter Vorbehalt einer gerechtfertigten fristlosen Entlassung aus wichtigen Gründen nichtig, wenn sie nach Ablauf der Probezeit während 30 Tagen im 1. Dienstjahr, während 90 Tagen im 2. bis 5. Dienstjahr und während 180 Tagen ab dem 6. Dienstjahr im Falle unverschuldeter ganzer oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall ausgesprochen wird. Die Kündigung, die während einer Sperrfrist erklärt wird, entfaltet keine Rechtswirkung (§ 12 Abs. 1 PG).

Allerdings ist von dieser generellen Regelung die Konstellation zu unterscheiden, dass eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer nur in Bezug auf seine konkrete Stelle an der Arbeit verhindert ist. Für die Beantwortung der Frage, ob eine solcherart bloss arbeitsplatzbezogene Arbeitsverhinderung den zeitlichen Kündigungsschutz von § 11 Abs. 1 Bst. c PG auszulösen vermag, ist vom Zweckgedanken dieses Paragraphen auszugehen. Dieser dient dem Schutz der bzw. des Arbeitnehmenden vor Verlust des Arbeitsplatzes in Zeiten, in welchen ihre bzw. seine Chancen gering sind, während der Kündigungsfrist eine neue Stelle zu finden. Wenn eine gesundheitliche Störung diesen Effekt nicht hat, soll daher auch die Sperrfrist nicht spielen. Damit muss der Kündigungsschutz von § 11 Abs. 1 Bst. c PG entfallen (vgl. Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012, N 8, S. 1083 f.).

1.3. Das Arbeitsunfähigkeitszeugnis von Dr. A. hält eine Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers zu 100 Prozent «für die Anstellung in der M-Schule» fest. Der Beschwerdeführer kam während seiner Arbeitsunfähigkeit betreffend die M-Schule denn auch unbestrittenermassen seiner Arbeitstätigkeit an der Z-Schule weiterhin nach. Der Beschwerdeführer machte auch nie geltend, die Kündigung sei nichtig; auch

keine entsprechenden Entgegnungen auf die Argumentation der M-Schule führte er an. Deshalb muss von einer arbeitsplatzbezogenen Arbeitsverhinderung gesprochen werden, welche den Kündigungsschutz von § 11 Abs. 1 Bst. c PG entfallen lässt.

2. Mit Entscheidung der M-Schule vom 27. Januar 2017 wurde das Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdeführer unter Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfrist für Lehrkräfte gemäss § 9 Abs. 3 PG aufgelöst.

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, das rechtliche Gehör sei in mehrfacher Hinsicht verletzt worden.

2.1.1. Der Beschwerdeführer führt vorab an, er habe keine Möglichkeit gehabt, seine Sichtweise vor Erlass der Verfügung angemessen einbringen zu können. Die M-Schule habe darauf verzichtet, ihm eine angemessene Nachfrist für eine Stellungnahme zu gewähren. Die M-Schule habe dem Beschwerdeführer wegen dessen Krankheit und Arbeitsunfähigkeit jegliche Chance verwehrt, an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Überdies sei die Entscheidung über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses festgestanden, bevor dem Beschwerdeführer überhaupt die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt worden sei. Mit diesem Vorgehen habe die Beschwerdegegnerin Verfahrensvorschriften verletzt, weil sie die Vorbringen des Beschwerdeführers nicht tatsächlich gehört und schon gar nicht sorgfältig und ernsthaft geprüft habe; die Vorbringen seien in der Entscheidungsfindung auch nicht angemessen berücksichtigt worden. Die Beschwerdegegnerin habe damit das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers mannigfaltig verletzt.

Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, angesichts der Tatsache, dass dem Beschwerdeführer innert Monatsfrist zweimal mündlich und schriftlich die Erwägung rechtlicher Massnahmen angekündigt worden sei, sei es nicht nachvollziehbar, dass die Mitteilung solcher Massnahmen (Anordnung der Entlassung, Auflösung des Dienstverhältnisses) in der Einladung zum rechtlichen Gehör vom 22. Dezember 2016 für den Beschwerdeführer 'überraschenderweise' erfolgt sein solle. Vor diesem Hintergrund sei die gewährte Zeitspanne vom 11. bis 23. Januar 2017 inklusive Fristerstreckung bis am 26. Januar 2017 ausreichend, da der Beschwerdeführer spätestens seit der Aktennotiz vom 16. November 2016 gewusst habe, dass die Schulleitung die Auflösung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2017 erwäge.

a) Vor der Kündigung ist den Mitarbeitenden das rechtliche Gehör zu gewähren, und die Kündigung ist zu begründen (§ 10 Abs. 3 PG). Die Kündigung ist gemäss § 13 PG unter anderem dann missbräuchlich, wenn Verfahrensvorschriften verletzt wurden.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV ist prozessorientiert auf die Entscheidungsfindung im Einzelfall hin ausgerichtet und gewährleistet effektive Mitwirkung der Betroffenen im Verfahren. Das rechtliche Gehör ist einer-

seits ein persönlichkeitsbezogenes Verfahrensrecht der Beteiligten und schützt vor Herabminderung zum blossen Verfahrensobjekt. Andererseits ist es ein Mittel der Sachaufklärung, dient der optimalen Aufarbeitung der relevanten Entscheidungsgrundlagen und ermöglicht im Rahmen des Verfahrensrechts die Einführung der Sicht der Betroffenen. Der Anspruch ergibt sich allein aus dem Verfahren heraus und gilt vorbehaltlos. Inhalt und Umfang des Gehörsanspruchs sind nicht abstrakt zu umschreiben, sondern am Anspruch auf wirksame Mitwirkung anhand konkreter tatsächlicher und rechtlicher Gegebenheiten nach Fallgruppen und im Einzelfall zu konkretisieren. Das rechtliche Gehör umfasst verschiedene Teilgehalte, stellt eine Minimalgarantie dar und wird durch das Verfahrensrecht im Einzelnen umschrieben (Steinmann, in: Ehrenzeller / Matronardi / Schweizer / Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 21 zu Art. 29 BV, mit weiteren Hinweisen). Die einzelnen Teilgehalte – Anspruch auf Orientierung, Äusserung, Teilnahme am Beweisverfahren und Begründung – konkretisieren das Recht auf wirksame Partizipation im Hinblick auf den unmittelbaren Prozess der Entscheidungsfindung und sind trotz ihrer unterschiedlichen Aspekte als Einheit zu verstehen (Steinmann, a.a.O., N 23 zu Art. 29 BV). Der Anspruch auf rechtliches Gehör räumt den Betroffenen das Recht ein, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zu allen wesentlichen Punkten, welche die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts betreffen, (zumindest schriftlich) zu äussern und von der betreffenden Behörde alle dazu notwendigen Informationen zu erhalten (Steinmann, a.a.O., N 25 zu Art. 29 BV; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2165/2007 vom 21. Januar 2010, E. 3.1; Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 520). Bevor die Behörde eine Anordnung trifft, muss sie den Betroffenen davon in Kenntnis setzen, damit er sich dazu äussern kann (konstante Rechtsprechung; statt vieler vgl. BGE 122 II 274 ff).

Aus der Bundesverfassung wird kein allgemeiner Anspruch abgeleitet, welcher der Behörde verbieten würde, dem Betroffenen eine bestimmte Äusserungsfrist einzuräumen. Jedenfalls verletzt die Ansetzung einer Äusserungsfrist durch die Behörde nicht den grundrechtlichen Gehörsanspruch. Die Rechtzeitigkeit der Äusserung kann unmittelbar durch gesetzliche oder durch behördlich angesetzte Fristen gewährleistet sein. Dadurch will man dem Interesse eines geordneten Verfahrensganges Rechnung tragen. Grundsätzlich soll aber davon ausgegangen werden, dass die Frist angemessen sein muss, d. h. so bemessen, dass sie den Betroffenen eine gehörige Wahrung ihres Äusserungsrechts – gegebenenfalls unter Beizug einer Rechtsvertreterin oder eines Rechtsvertreters – tatsächlich ermöglicht. Den Betroffenen soll hinreichend Zeit eingeräumt werden, um eine fundierte Stellungnahme zur Sache einreichen zu können: Bei der schriftlichen Ausübung des Äusserungsrechts muss die Frist genügend lang gesetzt werden, damit den Betroffenen hinreichend Zeit verbleibt, um die Eingabe vorzubereiten und zu redigieren. Massgebend für die Fristbemessung sollen die konkreten Fallumstände sein. Ins Gewicht fallen insbesondere die Komplexität der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen, der Umfang des

Verfahrensstoffs und die Person des Berechtigten, andererseits aber auch die Interessen der Verfahrensökonomie und der Verfahrensbeschleunigung, worunter auch die allfällige Dringlichkeit der zu treffenden Massnahmen fällt (vgl. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 341 f.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2165/2007 vom 21. Januar 2010, E. 3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts E-328/2012 vom 27. Februar 2013; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2227/2012 vom 11. September 2013, E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_128/2010 vom 8. Juni 2010).

b) Mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 lud die M-Schule den Beschwerdeführer zu einem Gespräch auf den 11. Januar 2017 zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs ein. Mit diesem Schreiben wurde der Beschwerdeführer auch informiert, dass man mit seinen Leistungen als Hauptlehrer nach wie vor nicht zufrieden sei, wie man ihm dies schon mehrfach in Gesprächen und letztmals am 16. Dezember 2016 mitgeteilt habe. Man wolle und könne vor dieser Situation nicht die Augen verschliessen und müsse auf förmlichem Weg personalrechtliche Massnahmen in Betracht ziehen. Insbesondere folgende Anordnungen stünden zur Diskussion: Androhung der Entlassung oder Auflösung des Dienstverhältnisses. Ferner wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, welche Personen am Gespräch teilnehmen würden, dass er sich von einer Person seines Vertrauens begleiten lassen könne und wie die Sitzung aufgebaut sein werde.

Mit Schreiben vom 3. Januar 2017 teilte der Beschwerdeführer der M-Schule mit, wie aus dem Arzzeugnis vom 27. Dezember 2016 hervorgehe, sei er nicht in der Lage, den Gesprächstermin vom 11. Januar 2017 wahrzunehmen. Weiter bat er darum, ihm alle für das Gespräch vom 11. Januar 2017 vorgesehenen Inhalte schriftlich bekanntzugeben.

Mit Schreiben vom 11. Januar 2017 gewährte die M-Schule dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör auf schriftlichem Weg. Darin wurde dem Beschwerdeführer detailliert aufgezeigt, an welchen Daten welche Gespräche mit welchen Inhalten stattgefunden hatten. Es wurde auch festgehalten, dass am 29. Juni 2016 ein schriftlicher Verweis erteilt worden sei, verknüpft mit der Auflage, die vorgeworfenen Verhaltensmängel in Zukunft zu vermeiden. Am 16. November 2016 sei ihm mitgeteilt worden, dass er bis Mitte Dezember 2016 nochmals vom Fachvorstand, vom zuständigen Prorektor und vom Rektor im Unterricht besucht und eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2017 geprüft werde, falls die erwartete markante Steigerung im pädagogischen und didaktischen Bereich weiterhin nicht feststellbar sein sollte. Nach den Unterrichtslektionen habe die Schulleitung dem Beschwerdeführer am 16. Dezember 2016 mitgeteilt, dass die im didaktisch-methodischen und pädagogischen Bereich erwartete Steigerung erneut nicht habe festgestellt werden können, weshalb als Nächstes personalrechtliche Massnahmen erwogen wür-

den. Zusammenfassend wurde festgehalten, dass die im Verweis vom 29. Juni 2016 verlangte markante Steigerung des pädagogischen Engagements sowohl in Bezug auf die Unterrichtsvorbereitung als auch im Unterricht selbst, trotz Hinweis auf die möglichen Konsequenzen, während des fast halbjährigen Monitorings nicht erfolgt sei. Der Unterricht des Beschwerdeführers erfülle die didaktischen Mindeststandards der M-Schule weiterhin nicht. Ebenso lasse es der Beschwerdeführer bei der Mitarbeit innerhalb der Fachschaft am notwendigen Engagement fehlen und gefährde mit seinem mangelnden Teamgeist eine gedeihliche Zusammenarbeit innerhalb des Fachbereichs. Aus diesem Grund sehe man sich zum Wohle der Schülerschaft gezwungen, die Ergreifung personalrechtlicher Massnahmen zu prüfen. Dem Beschwerdeführer wurde mit diesem Schreiben vom 11. Januar 2017 Frist bis zum 23. Januar 2017 zur Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme angesetzt.

Am 19. Januar 2017 ersuchte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers darum, die Frist um 15 Tage, also bis zum 7. Februar 2017, zu erstrecken. Man sei dringend auf die Fristerstreckung angewiesen, denn nebst dem hohen Arbeitsanfall erschwere auch der Gesundheitszustand des Beschwerdeführers die notwendige Instruktion. Am 20. Januar 2017 wurde dieses Schreiben auch noch per E-Mail zugestellt.

Mit E-Mail vom 24. Januar 2017 teilte der Rektor der M-Schule dem beschwerdeführenden Rechtsvertreter mit, da für den Beschwerdeführer genügend Zeit vorhanden gewesen sei, einen Anwalt zu mandatieren, und man bezüglich der auszusprechenden Massnahme fristgebunden sei, werde eine letztmalige Fristerstreckung bis 26. Januar 2017 gewährt.

Mit E-Mail vom 24. Januar 2017 ersuchte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers nochmals darum, die Frist antragsgemäss zu erstrecken.

Am 26. Januar 2017 liess der Beschwerdeführer sich schliesslich kurz zum Sachverhalt vernehmen. Vorab hielt er fest, dass die M-Schule mit ihrem Vorgehen und der Verweigerung einer Fristerstreckung das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers massiv verletzt habe. Dieser sei immer noch arbeitsunfähig und sein Gesundheitszustand lasse es momentan nicht zu, die benötigten Instruktionen einzuholen. Die Stellungnahme zum Sachverhalt ergehe daher nur fragmentarisch und in aller Kürze.

c) Die dem Beschwerdeführer eingeräumte Frist von total 15 Tagen (vom 11. Januar bis 26. Januar 2016, inkl. Fristerstreckung) für die Abgabe einer Stellungnahme als Gewährung des rechtlichen Gehörs erscheint auf den ersten Blick knapp. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer anlässlich diverser Gespräche seit Mitte 2016 mehrmals Gelegenheit hatte, sich zum Sachverhalt zu äussern. Bereits am 16. November 2016 wurde dem Beschwerdeführer gegenüber erwähnt, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2017 geprüft werden müsse, wenn die erwartete markante Steigerung im didaktischen und pädagogischen Bere-

ich nicht feststellbar sei. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 informierte die M-Schule den Beschwerdeführer sodann darüber, dass sie personalrechtliche Massnahmen, nämlich die Androhung der Entlassung oder die Auflösung des Dienstverhältnisses in Betracht ziehe. Der Beschwerdeführer und sein Rechtsvertreter wussten zudem, dass, sollte der Entscheid auf das Aussprechen einer Kündigung fallen, dies aufgrund der Kündigungsfrist für Lehrpersonen gemäss § 10 Abs. 2 PG vor Ende Januar 2017 zu geschehen hatte, wenn man mit der Kündigung nicht ein Jahr zuwarten wollte, und dass der Angelegenheit aus Sicht der M-Schule somit höchste zeitliche Dringlichkeit zukam. Damit musste es dem Beschwerdeführer und seinem Rechtsvertreter klar sein, dass sie mit einer relativ kurzen, nur um wenige Tage erstreckbaren Frist rechnen mussten. Der Beschwerdeführer bevollmächtigte seinen Rechtsvertreter erst am 18. Januar 2017, obwohl er bereits mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 über die möglicherweise erfolgende Kündigung in Kenntnis gesetzt worden war. Dem beschwerdeführenden Rechtsvertreter musste es sodann bewusst sein, dass nur eine kurze Frist für die Stellungnahme im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur Verfügung stehen wird. Mit Annahme des Mandats wusste der Rechtsvertreter damit auch, dass der hohe Arbeitsanfall bei ihm dem Beschwerdeführer nicht zum Nachteil gereichen durfte.

Da der Beschwerdeführer nur betreffend die Anstellung an der M-Schule arbeitsunfähig war, er aber an der Z-Schule unbestrittenermassen weiterhin arbeitete, kann auch der Einwand nicht gehört werden, eine Instruktion sei aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich gewesen.

Damit ist die dem Beschwerdeführer gesetzte Frist zur Wahrung des rechtlichen Gehörs als ausreichend zu betrachten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2165/2007 vom 21. Januar 2010, E. 3.3 f.), zumal es sich beim Gegenstand der Abklärungen, zu welchen das rechtliche Gehör gewährt wurde, nicht um besonders umfangreiche oder komplizierte Sachverhaltselemente handelt.

2.2. Sodann argumentiert der Beschwerdeführer mit Verweis auf eine E-Mail vom 24. Januar 2017, dass die Entlassung des Beschwerdeführers bereits vor der Kündigungsverfügung festgestanden sei. Damit verletze die Beschwerdegegnerin Verfahrensrecht, wodurch die Kündigungsverfügung ebenfalls als missbräuchlich zu qualifizieren sei.

a) Mit E-Mail vom 24. Januar 2017 an den beschwerdeführenden Rechtsvertreter führte der Rektor der M-Schule aus: «In Ihrem Schreiben vom 19. Januar 2017 bitten Sie mich um eine Fristerstreckung für die schriftliche Stellungnahme zum rechtlichen Gehör Ihres Klienten Herr B. um 15 Tage (bis 7. Februar 2017 statt bis 23. Januar 2017). Da für Herrn B. genügend Zeit vorhanden war, einen Anwalt zu mandatieren, und wir bezüglich der auszusprechenden Massnahme fristgebun-

den sind, gewähre ich Ihnen eine letztmalige Fristerstreckung bis Donnerstag, den 26. Januar 2017.»

b) Für die von der M-Schule in Betracht gezogene Massnahme einer Kündigung bestand eine gewisse Dringlichkeit, wenn man mit der Kündigung nicht ein Jahr zuwarten wollte, da den Lehrpersonen der kantonalen Schulen bekanntlich nur unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten jeweils auf Ende eines Schuljahres gekündigt werden kann (§ 10 Abs. 2 PG). Mit der E-Mail vom 24. Januar 2017 wurde dem beschwerdeführenden Rechtsvertreter allerdings lediglich die gewünschte Fristerstreckung nicht gewährt, um der vorliegenden Dringlichkeit gerecht zu werden. In keiner Weise wurde darin erwähnt, dass der entsprechende Entscheid schon gefällt sein könnte. Damit kann auch die Argumentation des Beschwerdeführers, die Kündigung sei missbräuchlich, weil der Entscheid bereits vor Gewährung des rechtlichen Gehörs gefällt worden sei, nicht gehört werden.

2.3. Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass die Beschwerdegegnerin den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat, weshalb die Kündigung aus diesem Grund nicht missbräuchlich ist.

3.1. Sodann macht der Beschwerdeführer geltend, die Kündigung sei missbräuchlich, weil die M-Schule keine weniger weitreichenden Massnahmen erwogen habe. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 habe die M-Schule lediglich eine mögliche Androhung der Entlassung des Beschwerdeführers in Betracht gezogen, und es sei auch keine mildere Massnahme vorgeschlagen worden, obwohl das Gesetz ausdrücklich dazu verpflichtete.

Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, der Behauptung, dass die Schulleitung vor der Auflösung des Arbeitsverhältnisses keine minderen rechtlichen Massnahmen erwogen habe, stehe zum einen die Tatsache entgegen, dass die Schulleitung dem Beschwerdeführer am 29. Juni 2016 mit dem schriftlichen Verweis eine mindere Massnahme erteilt habe. Zum anderen habe sie dem Beschwerdeführer während des viermonatigen Monitorings und des darin integrierten vielfältigen Feedbacks zu seinem Unterricht ausführlich Gelegenheit gegeben, die ihm seit dem Feedback zum Wahlverfahren vom 14. Dezember 2015 bekannten didaktischen und pädagogischen Schwächen zu beheben. Die in der Einladung zum rechtlichen Gehör vom 22. Dezember 2016 erwähnte Androhung der Entlassung als mögliche Massnahme habe die Schulleitung erst nach reiflicher Abwägung verworfen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid seien folgende Gründe gewesen:

- a) die Tatsache, dass mit dem schriftlichen Verweis vom 29. Juni 2016 bereits eine mildere Massnahme verfügt worden sei;
- b) die Tatsache, dass im Rahmen des viermonatigen Monitorings trotz der vielfälti-

gen, konkreten Feedbacks die festgestellten didaktischen und pädagogischen Mängel nicht behoben worden seien;

c) die Feststellung, dass das schriftliche Gehör vom 26. Januar 2017 keine stichhaltigen Gründe für eine weitere mildere Massnahme enthalten hätten.

3.2. Bevor eine Kündigung ausgesprochen wird, ist gemäss § 10 Abs. 4 PG die Angemessenheit weniger weitreichender Massnahmen zu erwägen (wie förmliche Erteilung eines Verweises, Gehaltskürzung, Funktionsänderung, Zuweisung anderer Arbeit, Versetzung an eine andere Stelle oder Androhung der Entlassung). Diese Bestimmung will dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Nachachtung verschaffen. Die Kündigung muss daher zur Lösung eines Problems nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich sein. Die Abwägung der gegenseitigen Interessen muss eine Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen (vgl. zum Ganzen: Michel, Beamtenstatus im Wandel, Diss. Zürich 1998, S. 301). Bei dieser Interessenabwägung kann bei Personen mit Beispielfunktionen, wie dies bei Lehrpersonen fraglos der Fall ist, beispielsweise ein strengerer Massstab an die Integrität angelegt werden. Andererseits ist auch die Dauer des bisher bestehenden Arbeitsverhältnisses in die Interessenabwägung miteinzubeziehen, ist doch eine Kündigung für eine langjährige Mitarbeitende oder einen langjährigen Mitarbeiter von einschneidenderer Bedeutung als für eine bzw. einen jüngeren.

3.3. Am 14. Juni 2016 fand ein Gespräch statt. Dabei wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, Eltern hätten Kritik angebracht, dass ersterer am 14. Juni 2016 in drei Lektionen zu spät im Unterricht erschienen sei, und dass die Klassenschnitte in den ersten Klassen zu tief seien. Dem Beschwerdeführer wurde mitgeteilt, die aktuelle Situation sei nicht mehr haltbar. Unter diesen Umständen würden alle personalrechtlichen Optionen offen gehalten.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2016 sprach die M-Schule gegenüber dem Beschwerdeführer explizit gestützt auf § 10 Abs. 5 PG einen Verweis aus. Mit dem Verweis wurde die Auflage verknüpft, dass Herr B. in Zukunft die vorgeworfenen Verhaltensmängel vermeiden müsse. Insbesondere werde keine weitere Unpünktlichkeit akzeptiert, und es werde eine markante Steigerung im Bereich des didaktischen und pädagogischen Engagements erwartet. Folgende Kritikpunkte wurden geäussert:

- Regelmässige Unpünktlichkeit im Unterricht;
- Abwertende Bemerkungen gegenüber Schülerinnen und Schülern;
- Fehlende Empathie im Umgang mit Schülerinnen und Schülern;
- Unstimmigkeiten im Umgang mit Prüfungen;
- Ungenügende Unterrichtsvorbereitung;
- Zu tiefe Notendurchschnitte bei den Zwischennoten;
- Uneinsichtigkeit bei Kritik.

Anlässlich der Gespräche vom 24. August 2016 und vom 16. November 2016 wurden dem Beschwerdeführer die bereits festgehaltenen Mängel erneut aufgezeigt. Am 24. August 2016 wurde ein Monitoring in Aussicht gestellt, welches folgende Punkte umfassen sollte: Einholung Feedback bei der Schülerschaft, unangekündigte Unterrichtsbesuche, stichprobenartige Überprüfung der Pünktlichkeit sowie Meldung weiterer Fälle von inkorrekt kommuniziertem Verhalten. Am 16. November 2016 wurde dem Beschwerdeführer als Zwischenbilanz des Monitorings mitgeteilt, betreffend Pünktlichkeit seien seit den Sommerferien keine Mängel mehr festgestellt worden. Die verlangte Steigerung im didaktischen und pädagogischen Bereich habe hingegen nicht festgestellt werden können. Wenn aufgrund weiterer Unterrichtsbesuche keine markante Steigerung im didaktischen und pädagogischen Bereich festgestellt werden könne, müsse die Kündigung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2017 geprüft werden.

Mit dem erwähnten Verweis, dem Monitoring sowie mit den erteilten Auflagen wurden gegenüber dem Beschwerdeführer personalrechtliche Massnahmen im Sinne von weniger weitreichenden Massnahmen gemäss § 10 Abs. 4 PG ausgesprochen. Der Verweis wurde auch mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Im Kündigungsverfahren wurde auf den am 29. Juni 2016 ausgesprochenen Verweis sowie die erwähnten Gespräche und Auflagen Bezug genommen. Zudem wurde auch die Androhung der Entlassung geprüft. Es ist daher festzuhalten, dass die M-Schule nicht nur weniger weitreichende Massnahmen geprüft, sondern vor der Auflösung des Arbeitsverhältnisses auch ausgesprochen hat. Mithin ist festzustellen, dass die M-Schule weniger weitreichende Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 4 PG erwogen und diese dem Beschwerdeführer rechtsgenügend mitgeteilt hat, weswegen sich die Kündigung vom 27. Januar 2017 nicht missbräuchlich infolge Verletzung von § 10 Abs. 4 PG erweist. Die Kündigung war im Interesse eines reibungslosen Schulbetriebs und mit Rücksicht auf die Schülerschaft nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich.

4. Der Vollständigkeit halber ist von Amtes wegen zu prüfen, ob für die Kündigung auch ein sachlicher Grund vorlag.

4.1. Gemäss § 10 Abs. 1 PG kann ein Arbeitsverhältnis unter Einhaltung der für die Mitarbeitenden geltenden Kündigungsfristen und -termine gekündigt werden. Eine Kündigung seitens des Kantons ist gemäss § 13 PG unter anderem missbräuchlich, wenn sie sich nicht auf sachliche Gründe stützen lässt.

Der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz beschränkt sich demnach nicht auf die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts, sondern geht weiter (vgl. Entscheid 2A.71/2001 des Bundesgerichts vom 22. Mai 2001). Als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber hat der Kanton Zug auch verfassungsrechtliche Schranken wie das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und den Grundsatz von Treu und Glauben zu

beachten. Das Erfordernis der sachlichen Begründetheit einer Entlassung ist eine Folge des Willkürverbots. Dabei müssen die Entlassungsgründe von einem gewissen Gewicht sein. Indessen ist es nicht erforderlich, dass die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheint; es reicht aus, wenn die Weiterbeschäftigung des oder der betreffenden Mitarbeitenden dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht (Michel, Beamtenstatus im Wandel, Zürich 1998, S. 299). Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss die Kündigung erstens ein geeignetes Mittel zur Problemlösung und zweitens in dem Sinn erforderlich sein, dass weniger einschneidende Massnahmen, wie beispielsweise eine Verwarnung, nicht ebenfalls zum Ziel führen würden. Drittens muss eine Abwägung der gegenseitigen Interessen die Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen. Angesichts der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit dieser Umschreibungen steht den Verwaltungsbehörden beim Entscheid über die Kündigung ein grosser Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu (Urteil PB.2009.00013 des Verwaltungsgericht Zürich vom 13. Januar 2010, Erw. 2.2).

4.2. Das Personalgesetz lehnt sich bei der Formulierung der Voraussetzungen, welche eine Auflösung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses als missbräuchlich erscheinen lassen, an die in Art. 336 Abs. 1 OR genannten Gründe, weshalb bei der Frage, ob eine Kündigung missbräuchlich ist, die zu Art. 336 Abs. 1 OR entwickelte Praxis angemessen berücksichtigt werden kann.

Als sachliche Gründe im Sinne des PG können beispielsweise genannt werden die nicht befriedigende Erfüllung dienstlicher Aufgaben über längere Zeit, gravierendes Fehlverhalten, die erhebliche Störung des Arbeitsklimas, die Weigerung, im Zuge einer Funktionsänderung eine andere zumutbare Aufgabe zu übernehmen oder die ersatzlose Aufhebung der Stelle (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Februar 1994 zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, Vorlage Nr. 130.4, Laufnummer 8257, S. 54).

4.3. Nachfolgende Ausführungen zeigen auf, dass für die Kündigung auch ein sachlicher Grund vorlag:

4.3.1. Bereits vor der Festanstellung des Beschwerdeführers als Hauptlehrer per 1. Juli 2016 wurde mit diesem am 7. Juni 2016 eine Zielvereinbarung getroffen. Konkret enthielt diese Zielvereinbarung folgende Punkte:

1) Persönliche pädagogisch-didaktische Weiterbildung, unter anderem Studium von «John Hattie: Lernen sichtbar machen für Lehrpersonen».

2) Hospitation mit dem Fokus «offener vs. eng geführter Unterricht» im Schuljahr 2016/17 (inkl. Abschlussgespräch mit dem zuständigen Schulleitungsmitglied).

3) Klärung von Problemen mit Klassen:

- Analyse und Optimierung des eigenen Vorgehens bei Kritik durch Schülerinnen, Schüler oder Eltern.
- Diesbezügliches Coaching mit der Lehrberatungsstelle durchführen.
- Abschlussgespräch mit dem zuständigen Schulleitungsmitglied.

4.3.2. Am 29. Juni 2016 erteilte die M-Schule dem Beschwerdeführer einen schriftlichen Verweis und verknüpfte diesen mit der Auflage, die im Verweis erwähnten Verhaltensmängel zu vermeiden. Explizit wurde im Verweis darauf hingewiesen, dass sein wiederholtes Zuspätkommen im Unterricht nicht mehr akzeptiert und von ihm in Zukunft eine markante Steigerung im Bereich des pädagogischen und didaktischen Engagements erwartet werde. Nach den Sommerferien teilte die M-Schule dem Beschwerdeführer in einer Besprechung vom 24. August 2016 mit, dass die Umsetzung der im Verweis gemachten Auflagen in den folgenden Wochen in einem Monitoring überprüft werde. Im Rahmen des Monitorings würde er einerseits durch den Fachvorstand, den zuständigen Prorektor und den Rektor der M-Schule im Unterricht besucht, andererseits würden bei den von ihm unterrichteten Klassen und Kursen schriftliche Feedbacks bei der Schülerschaft eingeholt.

4.3.3. Am 16. November 2016 teilte der Rektor der M-Schule dem Beschwerdeführer das auf sechs Unterrichtsbesuchen und den schriftlichen Feedbacks bei der Schülerschaft basierende Zwischenergebnis des Monitorings mit: Während bei der Pünktlichkeit seit den Sommerferien keine Mängel mehr festgestellt worden seien, hätten die Schulleitung und der Fachvorstand keine wesentlichen Veränderungen in Bezug auf das didaktische und pädagogische Engagement feststellen können. Die Unterrichtsbesuche hätten im Gegenteil einen klaren Mangel an Unterrichtsvorbereitung, -aufbau und Zielorientierung gezeigt. Diese Mängel seien durch die bei sechs Klassen eingeholten schriftlichen Feedbacks der Schülerschaft bestätigt worden. Der Rektor der M-Schule habe dem Beschwerdeführer eine Kopie der Schülerfeedbacks überreicht und ihn explizit auf die Bereiche hingewiesen, bei welchen sowohl aufgrund der eigenen Beobachtungen als auch der Feedbacks der Schülerschaft der grösste Handlungsbedarf bestand. Der Rektor der M-Schule habe ihm mitgeteilt, dass er bis Mitte Dezember 2016 nochmals vom Fachvorstand, vom zuständigen Prorektor und von ihm selbst im Unterricht besucht werde und er eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2017 prüfen werde, falls die erwartete markante Steigerung im pädagogischen und didaktischen Bereich weiterhin nicht feststellbar sein sollte.

4.3.4. Vom 16. November bis 15. Dezember 2016 wurde der Beschwerdeführer vom Fachvorstand, vom zuständigen Prorektor und vom Rektor der M-Schule in insgesamt 10 Unterrichtslektionen besucht. Am 16. Dezember 2016 teilte die Schulleitung dem Beschwerdeführer das Ergebnis der Auswertung dieser Besuche mit. In

didaktisch zentralen Bereichen seien weiterhin klare Mängel festgestellt worden. Der Rektor der M-Schule habe dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass die bei ihm in didaktisch-methodischen und pädagogischen Bereich erwartete Steigerung erneut nicht festgestellt worden sei und sein Unterricht die von der Schule erwarteten Standards weiterhin klar nicht erfülle. Der Rektor der M-Schule habe ihn darüber orientiert, dass als Nächstes personalrechtliche Massnahmen erwogen würden.

4.4. Vorstehende Ausführungen zeigen, dass die M-Schule mit dem pädagogischen Engagement des Beschwerdeführers sowohl in Bezug auf die Unterrichtsvorbereitung als auch im Unterricht selbst über längere Zeit nicht zufrieden war. Trotz Hinweis auf die möglichen Konsequenzen während des fast halbjährigen Monitorings erfüllte der Unterricht des Beschwerdeführers die didaktischen Mindeststandards der M-Schule nicht. Auch kritisierte die M-Schule das fehlende Engagement des Beschwerdeführers innerhalb der Fachschaft Physik. Das durchgeführte Monitoring im Herbst 2016 bestätigte die Mängel in der Unterrichtsvorbereitung, im Unterrichtsaufbau und in der Zielorientierung. Die Vorwürfe der M-Schule werden untermauert durch negative Rückmeldungen der Klassen und Eltern, wobei die Feedbacks der Schülerschaft (eingeholt bei sechs der vom Beschwerdeführer sieben unterrichteten Klassen) dem Beschwerdeführer auch abgegeben wurden. Insbesondere wird dem Beschwerdeführer mehrfach vorgeworfen, den Unterricht ungenügend zu dokumentieren, unvorbereitet oder zu wenig vorbereitet die Schulstunden zu bestreiten, den Unterricht unstrukturiert, unmotiviert und uninteressiert durchzuführen, Schülerinnen und Schüler respektlos zu behandeln. Zwar wurde der Beschwerdeführer unbestrittenermassen zum Hauptlehrer gewählt, jedoch wurden ihm in diesem Zusammenhang Auflagen diktiert, was darauf schliessen lässt, dass die Leistungen des Beschwerdeführers bereits im Zeitpunkt der Festanstellung in gewissen Bereichen ungenügend waren. Es ist deshalb als erwiesen zu erachten, dass der Beschwerdeführer didaktische und pädagogische Unzulänglichkeiten aufwies, welche diesem auch mehrfach kommuniziert worden waren. Dabei kann der Vorwurf des Beschwerdeführers, die Vorhalte seien ihm gegenüber ungenügend oder unklar formuliert worden, so dass er nicht gewusst habe, was von ihm erwartet werde, nicht gehört werden: Sowohl die Feedbacks der Schülerschaft als auch der Verweis vom 29. Juni 2016 geben detailliert darüber Auskunft, wo das Verbesserungspotenzial lag.

Auch der Einwand des Beschwerdeführers, ein angeblicher Leistungs- oder Verhaltensmangel liege nicht etwa an einem mangelnden Willen oder an Gleichgültigkeit, sondern wäre vielmehr den Symptomen des Burnouts zuzuschreiben, kann nicht gehört werden. Die vorgeworfenen und angesprochenen Mängel mussten von Beginn der Anstellung an immer wieder thematisiert werden und wurden auch immer wieder aufgegriffen. Es fand nicht ein (plötzlicher) Leistungs- oder Verhaltensabfall statt, sondern die gewünschte Steigerung in der Leistung und im Verhalten konnten trotz mehrmaliger entsprechender Hinweise nicht festgestellt werden. Darüber hin-

aus unterrichtete der Beschwerdeführer an der Z-Schule weiterhin, was gegen ein Burnout spricht.

Die Kündigung war damit sachlich begründet. Die Weiterbeschäftigung des Beschwerdeführers widersprach dem öffentlichen Interesse. In Berücksichtigung der Akten kann der Beschwerdegegnerin nicht vorgeworfen werden, sie habe sich beim Entscheid, den Beschwerdeführer zu entlassen, missbräuchlich verhalten. Es ist vielmehr nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdegegnerin für die Kündigung des Beschwerdeführers entschied. Der Entscheid der Beschwerdegegnerin für eine Entlassung des Beschwerdeführers ist mithin nicht zu beanstanden. Entsprechend ist dem Beschwerdeführer auch keine Entschädigung infolge missbräuchlicher Kündigung zuzusprechen.

(...)

Entscheid des Regierungsrats vom 21. August 2017

2.2 § 11 PG

Regeste:

§ 11 PG – Jede auf einem neuen Grund beruhende Krankheit löst eine neue Sperrfrist aus. Ein Zusammenzählen der Fehltage erfolgt damit nur (aber immerhin), wenn aufgrund derselben gesundheitlichen Ursache mehrere Absenzperioden vorkommen. Wesentlich ist, ob die Verhinderung auf dieselbe gesundheitliche Ursache zurückgeht. Ein Rückfall oder eine Folgeerscheinung lösen also keine neue Sperrfrist aus.

Aus dem Sachverhalt:

A. B. arbeitete seit dem 1. Januar 2010 in einem Beschäftigungsumfang von 100 Prozent beim Amt I., vorerst in einem bis zum 31. Dezember 2011 befristeten und ab dem 1. Januar 2012 in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis.

B. Aufgrund von Hinweisen der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) eröffnete die Staatsanwaltschaft eine Strafuntersuchung gegen B. Nachdem der Leiter des Amts I. davon Kenntnis erhalten hatte, stellte er B. mit Verfügung vom 10. September 2015 von seinen Arbeitsverpflichtungen frei. In der Freistellungsverfügung wurde festgehalten, dass B. während seiner Freistellung Anspruch auf seinen Lohn inklusive allfälliger Sozialansprüche hat, der Kanton sich jedoch eine Rückforderung des ausbezahlten Lohns für den Fall einer Kündigung vorbehält. Gegen diese Verfügung erhob B. am 28. September 2015 Beschwerde beim Regierungsrat. Der Regierungsrat wies diese Beschwerde mit Entscheid vom 17. November 2015 ab.

(...)

D. Das Amt I. verfügte am 27. Juli 2016 die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit B. unter Einhaltung der gesetzlichen Kündigungsfrist von vier Monaten per 30. November 2016. Auf die gemäss § 10 Abs. 2 PG mögliche Rückforderung des während der Freistellung ausbezahlten Lohns wurde verzichtet. Hiervon ausgenommen wurde ein allfällig während der Freistellung erzielter Verdienst aus einer neu aufgenommenen unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit oder ein anderweitiger Verdienst. Darüber hinaus wurde festgehalten, dass mit der bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses fortdauernden Freistellung sämtliche Ferienguthaben als bezogen sowie ein positiver Arbeitszeitsaldo als vollumfänglich kompensiert gelte. Begründet wurde die Kündigungsverfügung im Wesentlichen damit, dass vorliegend entgegen der Vorbringen betreffend Unschuldsvermutung nicht von einer sogenannten Verdachtskündigung gesprochen werden könne. Dies einerseits, weil der Verdacht ausreichend begründet sei, da er sich auf nachweisbare und nachprüfbare Tatsachen abstütze: Gemäss Bericht der KOBİK seien Teile der über die IP-Adresse von B. heruntergeladenen Dateien als kinderpornografisch erkannt worden und zudem habe auch B. selber zugegeben, verbotene (Kinder-)Pornografie heruntergeladen zu haben. Andererseits stelle der durch den Verdacht auf eine Straftat ausgelöste Vertrauenswegfall einen sachlichen Grund für eine Entlassung dar. Vorliegend haben das Verhalten und die mangelnde Kooperation von B. während der Strafuntersuchung wesentlich zum Vertrauensverlust beigetragen. Betreffend Zusammenhang wurde festgehalten, dass zwar kein direkter Zusammenhang mit der Anstellung bestehe, sich die vorgeworfene Straftat jedoch auf diese auswirke. (...) Der schwere Vertrauensverlust stehe einer weiteren Zusammenarbeit mit B. entgegen. Des Weiteren wurde die Angemessenheit der Kündigung geprüft und diesbezüglich festgehalten, dass eine weniger weit reichende Massnahme wie z. B. die Androhung einer Kündigung für den Fall der Verurteilung weder möglich noch zielführend sei, denn diese würde den erlittenen Vertrauensverlust nicht zu beseitigen vermögen. Eine Funktionsänderung oder Zuordnung anderer Arbeit komme sodann mangels bestehender Möglichkeit innerhalb der Verwaltung und aufgrund der Spezialisierung von B. nicht in Frage. Die Interessen des Kantons und der Öffentlichkeit an einem gut funktionierenden Amt I. und an der Verhinderung eines theoretisch möglichen Reputationsschadens würden die Interessen von B. an einer Weiterbeschäftigung überwiegen. Dieser habe angesichts seiner Spezialisierung und seiner fachlichen Qualifikation trotz seines Alters intakte Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Schlussendlich wurde auf eine Rückforderung des während der Freistellung ausbezahlten Lohnes verzichtet; dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von B. sowie dessen Gesundheitszustandes.

E. Mit Eingabe vom 16. August 2016 reichte B. beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde ein. Er beantragte, dass die Verfügung bzw. die ausgesprochene Kündigung wegen Missbräuchlichkeit aufgehoben und dem Beschwerdeführer eine Entschädi-

gung in Höhe von sieben Monatslöhnen ausgerichtet werde. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates. Zur Begründung für die Missbräuchlichkeit machte der Beschwerdeführer zusammengefasst geltend, dass die am 27. Juli 2016 vom Amtsleiter des Amts I. verfügte Auflösung des Arbeitsverhältnisses nicht in dessen Kompetenz gelegen habe, denn die Zuständigkeit zum Aussprechen einer Kündigung liege bei der Finanzdirektion. Diese Beschwerde wies der Regierungsrat mit Entscheid vom 13. Dezember 2016 rechtskräftig ab.

F. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2016 meldete B. dem Amt I., er befinde sich seit 24. Oktober 2016 in der Klinik Zugersee in Oberwil, wo er in der Akutstation habe hospitalisiert werden müssen. Die provisorische Meldung erfolge, damit die zuständigen Versicherer zeitnah über den Krankheitsfall informiert werden könnten. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2016 stellte das Amt I. fest, dass das Arbeitsverhältnis von B. trotz der gemeldeten erneuten Arbeitsunfähigkeit während der Kündigungsfrist, wie in der Kündigungsverfügung vom 27. Juli 2016 vorgesehen, am 30. November 2016 ende, da die Sperrfrist von 180 Tagen bereits abgelaufen sei.

G. Gegen diesen Entscheid des Amts I. vom 27. Oktober 2016 reichte B. (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 17. November 2016 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat ein und stellte folgende Anträge:

«1. Die Verfügung, die eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Befreiung von weiteren Lohnzahlungen per 30. Nov. 2016 vorsieht, sei aufzuheben, und es seien dem Beschwerdeführer die gesetzlich vorgesehenen Leistungen bei Krankheit bzw. der Lohn weiterhin auszurichten.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Staates.»

(...)

J. Nachdem der Beschwerdeführer den Ambulanten Psychiatrischen Dienst für Erwachsene, die Klinik Zugersee sowie Dr.med. P. am 8. Februar vom Arztgeheimnis entbunden hatte und die Parteien keine weiteren Fragen als die ihnen im Entwurf vorgelegten hatten, wurden diese Therapeuten, Kliniken und Ärzte am 6. März 2017 um die Beantwortung der an sie gerichteten Fragen gebeten. Am 17. März 2017 beantwortete die Psychiatrische Klinik Zugersee die gestellten Fragen (act. 016), am 18. März 2017 Dr.med. P. und am 22. März 2017 die Ambulanten Psychiatrischen Dienste, APD für Erwachsene.

Aus den Erwägungen:

(...)

2.1. Der Beschwerdeführer beantragte, die Verfügung, welche eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Befreiung von weiteren Lohnzahlungen per 30. November 2016 vorsehe, sei aufzuheben und es seien dem Beschwerdeführer die gesetzlich vorgesehenen Leistungen bei Krankheit bzw. der Lohn weiterhin auszurichten. Er begründet dies zusammengefasst und im Wesentlichen damit, mit Brief vom 24. Oktober 2016 habe der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers das Amt I. über dessen krankheitsbedingte Hospitalisation ins Bild gesetzt und der Beschwerdegegnerin empfohlen, den Fall der Taggeldversicherung anzumelden. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2016 habe die Beschwerdegegnerin mitgeteilt, die erneute Erkrankung des Beschwerdeführers habe keine Auswirkung auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses per 30. November 2016, da es sich beim Grund für die aktuelle Hospitalisation um dieselbe Erkrankung handle, die schon früher in den Jahren 2013 und 2014 aufgetreten sei, zu Absenzen geführt habe und in der gleichen Klinik behandelt worden sei. Die Sperrfrist sei deshalb längst abgelaufen, denn beim aktuellen Fall handle es sich um einen Rückfall.

Die Unterstellung und Behauptung, beim aktuellen Krankheitsfall handle es sich um einen Rückfall im Zusammenhang mit einer früheren Erkrankung, sei unwahr. Zwar leide der Beschwerdeführer an einer psychischen Erkrankung, mit welcher er aber dank adäquater Behandlung durchaus normal leben könne. Nur soweit die belastende Situation am Arbeitsplatz (Überlastungssituation und Burn-out) trotz entsprechender Ermahnungen durch den behandelnden Arzt nicht entschärft worden sei, sei es zum Rückfall 2014 aufgrund der bereits im Jahr 2013 festgestellten schwierigen Situation am Arbeitsplatz gekommen. Ein Zusammenhang mit der heute interessierenden Krankheit bestehe aber nicht.

Die nunmehr erforderliche stationäre Unterbringung sei auf eine neue, andere Erkrankung, die noch näher abgeklärt und diagnostiziert werden müsse, zurückzuführen. Damit stehe sie jedenfalls in keinem Zusammenhang mit früheren Klinikaufhalten. Zudem könnten nicht einfach Krankheitstage verschiedener Krankheitsfälle über Jahre hinweg aufaddiert werden, um dann behaupten zu können, die Sperrfrist sei längst abgelaufen. Die Sperrfristen änderten mit den Dienstjahren. Es wäre also unsinnig anzunehmen, (vermeintlich) gleichgelagerte Krankheitsbilder könnten über Jahre kumuliert werden, damit der Schutz der Sperrfristen nicht spiele. Vorliegend sei aber bedeutsam, dass keine gleichen, sondern verschiedene Erkrankungen vorlägen, womit eine Kumulation der Absenztage zur Bestimmung der Sperrfrist ohnehin ausgeschlossen sei.

Unabhängig davon seien aber die Sperrfristen zu beachten, die zur Verlängerung der Kündigungsfrist bei unverschuldeter Krankheit führten. Zu Recht werde von der Beschwerdegegnerin nicht behauptet, die Erkrankung sei durch den Beschwerdeführer selbst verschuldet. Soweit also die Kündigungsfrist von vier Monaten im vorliegenden Fall durch den neuen Krankheitsfall unterbrochen werde, könne das

Arbeitsverhältnis auch nicht einfach automatisch per 30. November 2016 enden. Immerhin sei der Sinn der Sperrfrist, dass sich der gekündigte Mitarbeiter auf dem Arbeitsmarkt neu bewerben könne, was ihm aufgrund der eingetretenen Krankheit verunmöglicht werde.

Die Beschwerdegegnerin hielt dem entgegen, bei der Frage, ob die erneute Erkrankung des Beschwerdeführers während laufender Kündigungsfrist eine Sperrfrist auslöse, handle es sich um eine rein juristische Problemstellung mit medizinischem Hintergrund. Deshalb und um nicht noch weitere Personalressourcen auf diesen Fall verwenden zu müssen, werde auf eine eingehende Stellungnahme verzichtet. Stattdessen stellte die Beschwerdegegnerin den Antrag, es seien der Klinikleitung der Psychiatrischen Klinik Zugersee sachdienliche Fragen zur Beantwortung vorzulegen.

Der Beschwerdeführer ergänzte mit Schreiben vom 27. April 2017, dass die im Jahr 2016 vorliegende unfallbedingte Arbeitsunfähigkeit vom 15. Mai bis zum 30. Juni 2016 in keinem Zusammenhang mit den vorliegend zu beurteilenden krankheitsbedingten Ausfällen stehe. Damit könnten diese Absenzen auch nicht mit früheren zusammengerechnet werden. Gegenteil löse jede unabhängige Erkrankung auch wieder eine neue volle Sperrfrist von 180 Tagen aus. Die heute diagnostizierte schwere kombinierte Persönlichkeitsstörung unterscheide sich von der früher auftretenden rezidivierenden depressiven Störung, könne damit auch nicht mit dieser vermengt und bei der Berechnung der anzuwendenden Sperrfrist kumuliert werden. Vielmehr seien beide als eigenständige Krankheitsbilder zu betrachten, die auch unterschiedliche Sperrfristen auslösten. Zu berücksichtigen sei sodann der Umstand, dass die erste Hospitalisation des Beschwerdeführers auf die Situation am Arbeitsplatz zurückgeführt worden sei. Die der Arbeitgeberin erteilten Verhaltenshinweise seien von dieser nicht beachtet worden, was dann Anlass für eine zweite stationäre Unterbringung gebildet habe. Damit bestehe schon unter Berücksichtigung des Veranlassungsprinzips eine zumindest moralische Verantwortung der Arbeitgeberin. Die Zusammenhänge zwischen den Erkrankungen bestünden nur theoretisch; von einem überwiegend wahrscheinlichen Zusammenhang könne nicht gesprochen werden.

2.2. Es ist erwiesen und unbestritten, dass der Beschwerdeführer wie folgt krankheitshalber arbeitsunfähig war:

- 29.10.2012–04.12.2012 100 % 37 Kalendertage
- 16.10.2013–09.12.2013 100 % 55 Kalendertage
- 13.01.2014–26.01.2014 50 % 14 Kalendertage
- 07.07.2014–19.09.2014 100 % 75 Kalendertage
- 22.09.2014–03.10.2014 75 % 12 Kalendertage
- 04.10.2014–27.10.2014 50 % 24 Kalendertage
- 28.10.2014–02.11.2014 40 % 6 Kalendertage

- 03.11.2014–30.11.2014 25 % 28 Kalendertage
- 01.12.2014–16.01.2015 15 % 47 Kalendertage
- 13.04.2015–17.04.2015 100 % 5 Kalendertage
- 04.05.2015–14.05.2015 100 % 11 Kalendertage
- 15.05.2015 100 % 1 Kalendertag
- 24.07.2015 100 % 1 Kalendertag
- 24.08.2015–25.08.2015 100 % 2 Kalendertage
- 26.08.2015–11.10.2015 100 % 47 Kalendertage
- 12.10.2015–27.10.2015 100 % 16 Kalendertage
- 28.10.2015–03.11.2015 70 % 7 Kalendertage
- 04.11.2015–10.11.2015 60 % 7 Kalendertage
- 11.11.2015–06.12.2015 60 % 26 Kalendertage
- 07.12.2015–31.12.2015 60 % 25 Kalendertage
- 26.04.2016–02.05.2016 100 % 7 Kalendertage
- 24.10.2016–11.11.2016 100 % 19 Kalendertage
- 12.11.2016–30.11.2016 100 % 19 Kalendertage

Aufgrund eines Unfalls war der Beschwerdeführer wie folgt arbeitsunfähig:

- 17.05.2016–27.05.2016 100 %
- bis 10.06.2016 100 %
- bis 30.06.2016 100 %

2.3. Ein unbefristetes öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis endet gemäss § 8 PG durch schriftliche Kündigung seitens der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters oder seitens des Kantons. Der Kanton kann das Arbeitsverhältnis gemäss § 10 Abs. 1 PG unter Einhaltung der für die Mitarbeiterin bzw. den Mitarbeiter geltenden Kündigungsfristen und Kündigungstermine kündigen. Gemäss § 11 Abs. 1 PG ist die Kündigung seitens des Kantons unter Vorbehalt einer gerechtfertigten fristlosen Entlassung aus wichtigen Gründen nichtig, wenn sie nach Ablauf der Probezeit während folgender Sperrfristen ausgesprochen wird: (...); c) während 30 Tagen im 1. Dienstjahr, während 90 Tagen im 2. bis 5. Dienstjahr und während 180 Tagen ab dem 6. Dienstjahr im Falle unverschuldeter ganzer oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall; (...). Ist die Kündigung vor Beginn einer Sperrfrist erfolgt, aber die Kündigungsfrist bis zum Beginn der Sperrfrist noch nicht abgelaufen, so wird die Kündigungsfrist gemäss § 12 Abs. 2 PG bis zum Ablauf der Sperrfrist unterbrochen.

Bei der Formulierung von § 11 und § 12 PG orientierte sich der Gesetzgeber erklärermassen am Zivilrecht, da der Beamtenstatus abgeschafft und das Arbeitsrecht des kantonalen Personals dem Obligationenrecht angeglichen werden sollte. Die Regelung des Kündigungsschutzes ist denn auch praktisch identisch mit Art. 336c Abs. 2 und 3 OR (GVP 2008, S. 109). Entsprechend kann für die Beantwortung

der Frage, ob vorliegend die Sperrfrist unterbrochen wurde, die zu Art. 336c OR entwickelte Praxis angemessen berücksichtigt werden.

Bei den Sperrfristen infolge gesundheitlicher Störungen handelt es sich um Kalender- und nicht um Arbeitstage und auch nicht um Monate. Es verlängern aber nur die effektiven Krankheitstage die Kündigungsfrist; es ist also nicht so, dass eine Erkrankung von kürzerer Dauer die Frist um 30, 90 oder 180 Tage verlängern würde. Das Dienstjahr dient dabei nur zur Bestimmung der Schutzdauer; es ist also auch nicht so, dass sich die Sperrfrist in jedem Dienstjahr erneuern würde. Nicht die Krankheit oder der Unfall lösen die Sperrfrist aus, sondern die aus diesen Ursachen folgende Arbeitsverhinderung (Streff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012, S. 1079 f. N 8 zu Art. 336c, mit weiteren Hinweisen).

Jede auf einem neuen Grund beruhende Krankheit löst dabei eine neue Sperrfrist aus. Ein Zusammenzählen der Fehltag erfolgt damit nur (aber immerhin), wenn aufgrund derselben gesundheitlichen Ursache mehrere Absenzperioden vorkommen (Streff/von Kaenel/Rudolph, a.a.O., S. 1084 f., mit weiteren Hinweisen). Wesentlich ist, ob die Verhinderung auf dieselbe gesundheitliche Ursache zurückgeht. Ein Rückfall oder eine Folgeerscheinung lösen also keine neue Sperrfrist aus. Allerdings kann bei einem Rückfall der Rest einer noch nicht vollständig konsumierten Sperrfrist noch in Anspruch genommen werden. Dies hat zur Folge, dass der Schutz durch die Sperrfrist auch bereits vor der Kündigung konsumiert werden kann (Streff/von Kaenel/Rudolph, a.a.O., S. 1075 f., N 4, mit weiteren Hinweisen).

Auch bei einer Teilarbeitsunfähigkeit läuft die Sperrfrist. Letztere verlängert sich auch nicht proportional bei Teilarbeitsunfähigkeit (Streff/von Kaenel/Rudolph, a.a.O., S. 1083, mit weiteren Hinweisen).

2.4. Der Beschwerdeführer trat seine Stelle bei der Beschwerdegegnerin am 1. Januar 2010 an. Damit befand er sich im Zeitpunkt, da die Kündigungsverfügung vom 27. Juli 2016 das Arbeitsverhältnis per 30. November 2016 beendete, im 7. Dienstjahr. Mithin betrug die Sperrfrist 180 Tage.

Von Oktober 2012 bis Ende November 2016 (Ende der Kündigungsfrist) fehlte der Beschwerdeführer während total 491 Kalendertagen krankheitshalber. Die stellvertretende Oberärztin der Psychiatrischen Klinik Zugersee führte in ihrem Schreiben vom 17. März 2017 aus, bei der Hospitalisation vom 24. Oktober 2016 sei eine rezidivierende depressive Störung, gegenwärtig schwere Episode ohne psychotische Symptome (F33.2) festgestellt worden. Aus psychiatrischer Sicht bestehe ein medizinisch ursächlicher Zusammenhang zu den früheren Hospitalisationen zwischen 2013 und 2016. Bei der Hospitalisation vom 24. Oktober 2016 handle es sich nicht um eine mittelgradige depressive Episode wie bei den früheren Hospi-

talisationen, sondern um eine schwere Episode, allerdings jeweils im Rahmen einer rezidivierenden depressiven Erkrankung. Bei der die Hospitalisation vom 24. Oktober 2016 auslösenden Erkrankung handle es sich um einen Rückfall einer früheren Erkrankung. Dr.med. P. merkte in seinem Bericht vom 18. März 2017 an, in Hinblick auf die Hauptdiagnose einer schweren kombinierten Persönlichkeitsstörung mit rezidivierenden depressiven Einbrüchen könne theoretisch von einem medizinisch kausalen Zusammenhang der vorgängigen Hospitalisationen ausgegangen werden. Die bisherigen Hospitalisationen und Arbeitsunfähigkeiten seien auf die rezidivierende depressive Störung zurückzuführen, insbesondere aber auch auf die Persönlichkeitsstörung, wobei diese Persönlichkeitsstörung nicht neu aufgetreten sei, sondern schon vorher bestanden habe. Es handle sich wahrscheinlich um einen Rückfall. Die APD für Erwachsene führten in ihrem Schreiben vom 22. März 2017 an, der Patient leide seit 2007 unter einer rezidivierenden depressiven Störung und an einer Panikstörung. Hinzu komme der Status nach posttraumatischer Belastungsstörung. Alle durch die APD vorgenommenen Klinikeinweisungen seien im Rahmen einer depressiven Episode der rezidivierenden depressiven Störung vorgenommen worden; dies treffe auch auf die Arbeitsunfähigkeit zu. Die die Hospitalisation vom 24. Oktober 2016 auslösende Erkrankung könne im Rahmen eines Rückfalls der rezidivierenden depressiven Störung angeordnet werden.

Aufgrund aller drei Arztberichte muss davon ausgegangen werden, dass die Hospitalisation vom 24. Oktober 2016 auf demselben Grund beruht wie die früheren krankheitsbedingten Arbeitsabwesenheiten und Hospitalisationen. Es handelt sich um einen Rückfall, der keine neue Sperrfrist auslöst. Da die Sperrfrist von 180 Tagen bereits durch die krankheitsbedingten Arbeitsabsenzen inklusive Hospitalisationen von total 491 Kalendertagen von Oktober 2012 bis Ende November 2016 vollständig konsumiert war, konnte und kann der Beschwerdeführer keine Unterbrechung der Kündigungsfrist geltend machen, welche eine Lohnzahlung weiterhin ermöglichen würde. Da sich die Sperrfrist nicht in jedem Dienstjahr erneuert, ist es dabei auch korrekt, die krankheitsbedingten Fehltage zusammenzuzählen. Auch die Krankheitstage, an welchen der Beschwerdeführer lediglich teilarbeitsunfähig war, ändern an der vorgenommenen Berechnung nichts.

(...)

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde unbegründet und mithin vollumfänglich abzuweisen ist.

Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug, 27. Juni 2017

3. Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen

3.1 Art. 77 Abs. 1 BPR und Art. 82 lit. c BGG

Regeste:

Art. 77 Abs. 1 BPR und Art. 82 lit. c BGG – Nach Art. 77 Abs. 1 BPR kann bei der Kantonsregierung Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde) (Erw. 1). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen interkantonale Zusammenschlüsse sämtlicher kantonaler Finanzdirektorinnen und -direktoren, Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren sowie der Kantonsregierungen und bezieht sich auf einen eidgenössischen Sachverhalt. Auf eine solche Beschwerde kann die Kantonsregierung nicht eintreten (Erw. 5). Verzicht auf Schriftwechsel wegen offensichtlicher Unzuständigkeit der Kantonsregierung (Erw. 5).

Aus dem Sachverhalt:

Am 12. Februar 2017 fand die eidgenössische Volksabstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz III statt. Im Vorfeld zu dieser Abstimmung erhob X. Beschwerde beim Regierungsrat gegen die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren und die Konferenz der Kantonsregierungen wegen «Verletzung der Abstimmungsfreiheit durch behördliche Propaganda ... ». X machte im Wesentlichen geltend, eine das Unternehmenssteuerreformgesetz III befürwortende gemeinsame Medienkonferenz und Medienmitteilung der Beschwerdegegnerinnen stelle eine unzulässige Verletzung der Abstimmungsfreiheit dar. Wegen dieser «massiven Intervention» der Beschwerdegegnerinnen sei die Volksabstimmung abzurechnen beziehungsweise aufzuheben und neu anzusetzen und es sei den Beschwerdegegnerinnen zu untersagen, sich zukünftig zu eidgenössischen Volksabstimmungen zu äussern.

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1; BPR) kann bei der Kantonsregierung wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde) Beschwerde geführt werden. Im vorliegenden Fall macht der Beschwerdeführer «Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen» (Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR) im Zusammenhang mit dem Urnengang vom 12. Februar 2017 geltend.

2. (...)

3. (...)

4. (...)

5. Die Beschwerde richtet sich gegen die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren und die Konferenz der Kantonsregierungen. Geltend gemacht wird der Beschwerdegrund der «Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen» gemäss Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR. Die Beschwerde zielt auf einen Abbruch bzw. eine Aufhebung mit Neuansetzung der eidgenössischen Volksabstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 12. Februar 2017 (Rechtsbegehren 1). Ausserdem sei den Beschwerdegegnerinnen zu untersagen, sich zukünftig zu eidgenössischen Volksabstimmungen zu äussern (Rechtsbegehren 2).

Betroffen ist somit einerseits eine eidgenössische Volksabstimmung, welche einen nationalen Sachverhalt betrifft. Andererseits handelt es sich bei den Beschwerdegegnerinnen um interkantonale Zusammenschlüsse sämtlicher kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren, Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren sowie der Kantonsregierungen. Die mit der Beschwerde verbundenen Fragen haben einen kantonsübergreifenden Inhalt.

Bei dieser Ausgangslage kommt die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Tragen, nach welcher die Verschiebung oder Absetzung einer eidgenössischen Abstimmung nicht in der Kompetenz einer Kantonsregierung liegt. Ähnlich verhält es sich, wenn Eingriffe in den Abstimmungskampf beanstandet werden, die kantonsübergreifend wirken, weil sie von Bundesbehörden, eidgenössischen Parteien oder anderen schweizweit tätigen Personen oder Vereinigungen ausgehen oder durch nationale Medien verbreitet werden (BGE 137 II 180, Erw. 1.2.3), wie dies vorliegend der Fall ist. Die Beurteilung der Beschwerde kann demzufolge nicht durch die Zuger Kantonsregierung vorgenommen werden. Da sie für die Behandlung der vorgebrachten Belange nicht zuständig ist, hat sie einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen (vgl. BGE 137 II 180 f., Erw. 1.2.3). Das Bundesgericht beurteilt demgegenüber Beschwerden betreffend Volksabstimmungen (Art. 82 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]), wird aber nicht als erste Instanz tätig, sondern behandelt in eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten nur Beschwerden gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und gegen Entscheide von Kantonsregierungen (Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG; BGE 137 II 179, Erw. 1.2.1).

Gestützt auf diese Erwägungen kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Da die Unzuständigkeit der Kantonsregierung für die materielle Beurteilung

der Beschwerde angesichts der Ausgangslage in Verbindung mit der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung bereits bei Eingang der Beschwerde offensichtlich war, hat die mit der Instruktion betraute Direktion des Innern im Übrigen auf die Durchführung eines Schriftenwechsels verzichtet.

6. (...)

Regierungsrat, 25. Januar 2017

II. Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz, Kirche

1. Verfahrensrecht, Denkmalpflege, Aufsichtsbeschwerde

1.1 § 52 VRG (Aufsichtsbeschwerde)

Regeste:

§ 52 VRG (Aufsichtsbeschwerde) – Der Verlust von Wandmalereien als integrierender Bestandteil einer Kapelle kann bei fehlendem Inventareintrag aus denkmalpflegerischer Sicht nicht verhindert werden. Wenn die Kapelle selbst nicht als schutzwürdiges Baudenkmal taxiert wird, beinhaltet deren Abbruch auch die Wandmalereien; diese verlieren ihren schutzwürdigen Wert, wenn sie nicht mehr im Kontext mit der Kapelle stehen (Erw. II.G). Das Vorgehen der einzelnen kantonalen Behörden und Personen wie auch die Koordination deren Handelns waren im vorliegenden Fall korrekt und geben keinerlei Anlass für die Ergreifung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen (Erw. II.H).

Aus dem Sachverhalt:

A. Der Verein X. (nachfolgend: der Beschwerdeführer) hat mit Eingabe vom 16. November 2016 beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Aufsichtsbeschwerde betreffend «Sachbeschädigung und Kulturgutzerstörung durch Mitarbeitende und Vorgesetzte der kantonalen Verwaltung» wegen der Übermalung der Wandbilder von Fritz Pauli in der alten Kapelle des ehemaligen Kantonsspitals Zug eingereicht.

B. Der Beschwerdeführer führte aus, es seien im ehemaligen Kantonsspital Zug Bilder des Schweizer Künstlers Fritz Pauli mit weisser Farbe übermalt worden, was nach heutiger Erkenntnis nicht mehr rückgängig gemacht werden könne und damit unweigerlich zum Verlust der Wandgemälde geführt habe. Er habe bei der Staatsanwaltschaft deshalb eine Strafanzeige gegen Unbekannt eingereicht. Da der Kanton das Spital an der Artherstrasse in Zug mit der Kapelle und den zwischen 1937 und 1938 von Fritz Pauli gemalten Wandbildern von der Bürgergemeinde übernommen hatte, sei dieser auch verantwortlich für die Pflege und den Erhalt dieser bedeutenden Kunstwerke. Es sei nicht verständlich, weshalb keine Inventarinformationen über die Bedeutung der Wandmalerei vorhanden seien. Bekannt sei dem Beschwerdeführer, dass die Kapelle ein schutzwürdiges Baudenkmal ist und die Wandmalereien ein integraler Bestandteil davon sind. Er habe bei der Kantonalen Denkmalpflege nachgefragt, ob die Kapelle als schutzwürdiges Baudenkmal taxiert sei. Die Kantonalen Behörden hätten geantwortet, dass die Kapelle nicht als schutzwürdiges Baudenkmal taxiert sei, weshalb der Verlust der Wandmalereien nicht verhindert werden könne. Er habe bei der Kantonalen Denkmalpflege nachgefragt, ob die Kapelle als schutzwürdiges Baudenkmal taxiert sei. Die Kantonalen Behörden hätten geantwortet, dass die Kapelle nicht als schutzwürdiges Baudenkmal taxiert sei, weshalb der Verlust der Wandmalereien nicht verhindert werden könne.

erdeführer, dass die Denkmalpflege seit längerer Zeit die Passionsszenen in der ehemaligen Kapelle in den Schutz des kantonalen Denkmalschutzgesetzes habe aufnehmen wollen. Aufgrund des absehbaren Abbruchs der Kapelle sei auch erwogen worden, die auf Leinwand gemalten Werke samt dem darunter liegenden Verputz abzulösen und woanders gesichert aufzubewahren. Warum diese Abklärungen nicht zum Ziel geführt hätten oder warum allfällige erhaltende Massnahmen nicht getroffen worden seien, sei nicht bekannt. Die Vorgänge um die Übermalung der Wandbilder seien deshalb aufsichtsrechtlich zu klären. Abzuklären sei weiter, wo Fehler passiert seien und welche Massnahmen zu treffen seien, die ein ähnliches Vorgehen künftig verhindern würden. Namentlich sei die aus Sicht des Beschwerdeführers fehlende beziehungsweise nicht genügende Koordination zwischen den verantwortlichen Personen für die Asylunterkunft und den Fachexpertinnen und Fachexperten für die Kulturgüter zu verbessern.

(...)

Aus den Erwägungen:

D. Mit einer Aufsichtsbeschwerde kann jede Person die Aufsichtsbehörde über Tatsachen in Kenntnis setzen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegen eine untere Verwaltungsbehörde von Amtes wegen erfordern (§ 52 Abs. 1 VRG). Die Aufsichtsbeschwerde ist ein formloser Rechtsbehelf, welcher kein eigentliches Beschwerdeverfahren auslöst und der Anzeigerstellerin beziehungsweise dem Anzeigersteller keinen Anspruch auf Erledigung verleiht (Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 75). Die Anzeigerstellerin beziehungsweise der Anzeigersteller hat nicht die Rechte einer Partei und es besteht keine Pflicht zur Begründung von aufsichtsrechtlichen Entscheiden (§ 52 Abs. 2 und 4 VRG). Die Art der Erledigung ist der Anzeigerstellerin beziehungsweise dem Anzeigersteller indessen mitzuteilen (§ 52 Abs. 3 VRG). Nach ständiger Praxis wird eine Anzeige von der Aufsichtsbehörde nicht behandelt, sofern ein ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht. Sie dient dem Ziel der Verwaltungskontrolle und knüpft an der Pflicht der oberen Behörde an, die nachgeordneten Stellen angemessen zu beaufsichtigen, um eine rechtmässige und gut funktionierende Verwaltung zu gewährleisten. Die Eingabe soll eine Aktion veranlassen, welche die Aufsichtsbehörde von Amtes wegen durchführen müsste, würde sie selbständig auf den gerügten Missstand aufmerksam (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbemerkungen zu § 19 bis 28, N 29 ff.; Auer / Müller / Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Bern 2008, S. 891 ff.). Eine Aufsichtsbeschwerde hat schliesslich insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrund-

sätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3).

Nach § 52 Abs. 1 VRG ist die Aufsichtsbeschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu führen. Die angerufene Behörde prüft ihre Zuständigkeit gemäss § 6 Abs. 2 VRG von Amtes wegen. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. h KV kommt dem Regierungsrat die Aufsicht über die unteren Verwaltungsbehörden und das Entscheidungsrecht über diesbezügliche Anstände und Beschwerden unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu. Die vorliegende Aufsichtsbeschwerde gegen das Handeln von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und vorgesetzten Personen der kantonalen Verwaltung fällt demzufolge in seine Zuständigkeit. Dem Beschwerdeführer steht vorliegend kein formelles Rechtsmittel zur Verfügung, weshalb die Aufsichtsbeschwerde an die Hand zu nehmen ist.

E. Aus den Stellungnahmen der Baudirektion vom 14. Dezember 2016, der Direktion des Innern vom 30. Dezember 2016 und der Kantonalen Denkmalkommission vom 18. Mai 2017 geht hervor, dass sich der zu klärende Sachverhalt folgendermassen zugetragen hat:

Die Wandmalereien waren zu keinem Zeitpunkt im Inventar der schützenswerten Denkmäler oder im Verzeichnis der geschützten Denkmäler enthalten. Im Rahmen der Planungsarbeiten für die Nutzung des Areals des ehemaligen Kantonsspitals hat die Baudirektion im November 2004 betreffend die Neunutzung des Areals einen Investorenwettbewerb ausgeschrieben. In diesem Zusammenhang hat die Kantonale Denkmalkommission am 6. Dezember 2004 einen ausführlichen Augenschein auf dem Areal vorgenommen und dabei unter anderem die Kapelle mit den Wandmalereien von Fritz Pauli beurteilt. Sie kam damals zum Schluss, dass die Kapelle mitsamt den Wandmalereien nicht schutzwürdig sei und es aus denkmalpflegerischer Sicht einzig Gründe gebe, auf dem Areal den Bettentrakt des Keiser&Bracher-Baus aus den Jahren 1934-37 (sogenannter Südflügel) zu erhalten. Ein Auszug aus dem Text der Denkmalpflege zu Händen des Beurteilungsgremiums des Wettbewerbs lautete denn auch: «Die Wandmalereien in der Kapelle des Seeflügels (1938, von Fritz Pauli) [...] müssen nicht zwingend erhalten werden.». Ab diesem Zeitpunkt bildeten die Malereien keinen Teil des offiziellen Verfahrens mehr.

An ihrer Sitzung vom 3. Dezember 2008 stellte die Kantonale Denkmalkommission einen Antrag auf Aufnahme des Südflügels (als einziges Gebäude auf dem ehemaligen Kantonsspitalareal) ins Inventar der schützenswerten Denkmäler. Im beiliegendem Bericht wurden die Malereien nicht erwähnt. Die Direktion des Innern folgte dem Antrag der Denkmalkommission und teilte der Baudirektion und dem Stadtrat von Zug im Schreiben vom 18. Dezember 2008 die Aufnahme des Bettentrakts ins Inventar der schützenswerten Denkmäler mit. Der damalige Denkmalpfleger war jedoch trotz Verzicht der Aufnahme der Kapelle ins Inventar (und trotz fehlender

Verpflichtung) darum bemüht, die Wandmalereien an einem anderen Standort unterbringen zu lassen. Diesen Bemühungen war allerdings kein Erfolg beschieden.

Das damalige Siegerprojekt des Wettbewerbsverfahrens sah einen Abbruch der alten Gebäude im Bereich der Kapelle vor, wobei lediglich der Spitalsüdflügel der Architekten Keiser & Bracher erhalten werden sollte. Während der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug den entsprechenden Bebauungsplan Belvedere beschloss, lehnte ihn das Stimmvolk der Stadt Zug im Jahr 2008 ab. Die Wandmalereien wurden auch anlässlich der Abstimmung nicht thematisiert.

Am 25. Juli 2011 lancierte die Baudirektion einen städtebaulichen Studienauftrag, der die Grundlage für einen neuen Bebauungsplan bilden sollte. Dieser Auftrag hielt erneut fest, dass die Wandmalereien in der Kapelle des Südflügels nicht zwingend erhalten werden müssten. Im Rahmen der Überarbeitung des Siegerprojekts präzisierte das Amt für Denkmalpflege und Archäologie im Januar 2014 die zwingend zu erhaltenden Bauteile des schützenswerten Südflügels des Spitals. Die ehemalige Kapelle mitsamt den Wandmalereien war davon nicht betroffen. Diese Rahmenbedingungen flossen schliesslich in den Bebauungsplan ein. Der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug beschloss schliesslich am 15. Dezember 2015 den Bebauungsplan, welchen der Regierungsrat am 3. Mai 2016 genehmigte. Die kantonale Genehmigung ist zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen.

Aufgrund der angespannten Situation im Asylbereich entschied der Regierungsrat, die noch freien Räumlichkeiten des alten Kantonsspitals neu und während der Dauer einer Übergangsphase als Durchgangsstation für Asylsuchende entsprechend herzurichten und zu nutzen.

F. Vor der hier behandelten Aufsichtsbeschwerde reichte der Beschwerdeführer am 9. Juni 2016 eine Strafanzeige gegen unbekannt ein. Diese wurde mit Verfügung vom 28. Februar 2017 mangels fehlender Legitimation nicht an die Hand genommen. In den Erwägungen wird zudem festgehalten, dass die fraglichen – übermalten – Wandbilder nicht als wertvoll qualifiziert werden, da sie denkmalpflegerisch als nicht zwingend zu erhalten taxiert wurden.

G. Die Baukunst ist grundsätzlich auf das Engste und Unmittelbarste mit dem Bauwerk selbst verbunden. Denkmäler sind überdies stets ortsgebundene Objekte, die in ihrer Materie möglichst vollständig mit all ihren Zeitspuren überliefert bleiben und nicht versetzt werden sollen («Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz» der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege, Zürich 2007, Ziff. 1.2 f. und Ziff. 5.7). Die Wandmalereien von Fritz Pauli wurden als «Kunst am Bau» realisiert und wurden spezifisch für die alte Kapelle des Kantonsspitals Zug angefertigt. Sie bilden einen integrierenden Bestandteil der Kapelle. Der Verlust der Wandmalereien ist aus kunsthistorischer Sicht zwar bedauerlich, konnte aus denkmalpflegerischer Sicht aber

nicht verhindert werden. Da die Kapelle selbst nicht als schutzwürdiges Baudenkmal taxiert wurde, beinhaltet deren Abbruch auch die Wandmalereien; diese verlieren ihren schutzwürdigen Wert, wenn sie nicht mehr im Kontext mit der Kapelle stehen.

H. Gestützt auf die vorangegangenen Ereignisse sowie den rechtskräftigen Bebauungsplan konnten die betroffenen Personen davon ausgehen, dass weder die alte Kapelle als Abbruchobjekt noch die dort angebrachten Wandbilder schutzwürdig sind. Darüber hinaus enthielt auch die baurechtliche Umnutzung keine entsprechenden Auflagen. Infolge dessen mussten die Mitarbeitenden der Baudirektion denn auch keine geeigneten Schutzmassnahmen ergreifen. In Bezug auf die Mitarbeitenden des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie kann festgehalten werden, dass sich die Direktion des Innern bei der Behandlung ihrer Geschäfte grundsätzlich stets auf die Überlegungen und Anträge der Kantonalen Denkmalkommission stützt (siehe auch § 13 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 [Denkmalschutzgesetz; BGS 423.11]). So kam die Kommission im Anschluss an den ausführlichen Augenschein auf dem Areal des ehemaligen Kantonsspitals am 6. Dezember 2004 zum Schluss, dass es aus denkmalpflegerischer Sicht keinen Grund gebe, die Kapelle zu erhalten. Es wurden insgesamt durch die Vorgehensweise der betroffenen Personen weder Verfahrensgrundsätze noch klares materielles Recht verletzt. Auch kann nach dem Gesagten keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen erblickt werden. Das Vorgehen der einzelnen kantonalen Behörden und Personen wie auch die Koordination deren Handelns waren im vorliegenden Fall korrekt und geben keinerlei Anlass für die Ergreifung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass auch kein relevantes strafrechtliches Verhalten festgestellt werden konnte.

I. Dem Begehren um die aufsichtsrechtliche Klärung der Vorgänge im Zusammenhang mit der Übermalung der Wandmalereien in der alten Kapelle des ehemaligen Kantonsspitals Zug ist mit Aufklärung des Sachverhaltes somit materiell entsprochen worden und die Aufsichtsbeschwerde kann in diesem Punkt als erledigt abgeschrieben werden.

J. In Bezug auf das Begehren des Beschwerdeführers, Massnahmen zu treffen, die ein ähnliches Vorgehen wie das vorliegende künftig verhindern, ist die Aufsichtsbeschwerde gestützt auf die vorangehenden Ausführungen nicht Folge zu leisten.

K. Bei der Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde werden der Anzeigerstatte(r) beziehungsweise dem Anzeigerstatte(r) keine Kosten auferlegt. Es besteht zudem kein Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. GVP 1991/92, S. 203).

(...)

Regierungsrat, 29. August 2017

C

Stichwortverzeichnis

laquo;Kunst am Bauraquo;: Die Wandmalereien von Fritz Pauli wurden als laquo;Kunst am Bauraquo; realisiert und spezifisch fuuml;r die alte Kapelle des Kantonsspitals Zug angefertigt. Sie bilden einen integrierenden Bestandteil der Kapelle und verlieren ihren schutzwuuml;rdigen Wert, wenn sie nicht mehr im Kontext mit der Kapelle stehen, 40

Buuml;rgerrecht: Formale und inhaltliche Anforderungen an die Eignungspruuml;fung im Rahmen des Einbuuml;rgerungsverfahrens, 6

Inventareintrag: Mouml;glichkeit des Abbruchs oder der Verauml;nderung eines Gebauml;udes bei fehlendem Inventareintrag, 40

Politische Rechte - Stimmrechts-, Abstimmungs- und Wahlbeschwerde: Zustauml;ndige Rechtsmittelinstanz; Rechtsmittelweg bei eidgenouml;ssischen Sachverhalten; Verzicht auf Schriftenwechsel, 38

Sperrfrist bei Krankheit: Ein Ruuml;ckfall oder eine Folgeerscheinung louml;sen keine neue Sperrfrist aus, 30

Wahlen und Abstimmungen, 38