



VB.2023.00386

Urteil

der 4. Kammer

vom 9. November 2023

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber David Henseler.

In Sachen

A, vertreten durch RA B und/oder RA C,

Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Vorsorgliche Einstellung im Amt,

hat sich ergeben:

I.

A wurde vom Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 6. Mai 2020 auf Beginn des Schuljahrs 2020/21 für eine vierjährige Amtszeit als Rektorin der Technischen Berufsschule Zürich (TBZ) gewählt.

Ab Sommer 2021 gelangten Personalverbände sowie Einzelpersonen an das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) und berichteten über Missstände, für die die Rektorin verantwortlich sei. Ebenso gelangten Einzelpersonen an das MBA, die ebenfalls über Missstände berichteten, diese aber in der Haltung eines Teils der Lehrerschaft verorteten. In der Folge wurden verschiedene Gespräche geführt und fand offenbar auch eine Mediation statt, ohne dass sich die Situation beruhigte.

Mit Schreiben vom 31. März 2023 beauftragte die Bildungsdirektion Rechtsanwalt Michael Budliger mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung bezüglich der Konflikte an der TBZ.

Der Regierungsrat stellte A mit Beschluss vom 31. Mai 2023 im Amt ein (Dispositiv-Ziff. I), wobei der Lohn weiterhin ausgerichtet und über eine Rückforderung spätestens mit dem Entscheid über die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses entschieden werde (Dispositiv-Ziff. II), und ermächtigte die Bildungsdirektion, die Stellvertretung der Rektorin während der Einstellung im Amt zu regeln (Dispositiv-Ziff. III).

II.

A erhob gegen diesen Beschluss am 5. Juli 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, es sei festzustellen, dass Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses vom 31. Mai 2023 nichtig seien und sie das Amt als Rektorin der TBZ mit sofortiger Wirkung wieder ausüben dürfe, eventualiter sei die Rechtswidrigkeit von Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses vom 31. Mai 2023 festzustellen und ihr eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen zuzusprechen; zudem ersuchte sie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Mit Stellungnahme vom 20. Juli 2023 beantragte die Bildungsdirektion namens des Regierungsrats, das Gesuch um Anordnung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Hierzu äusserte sich A am 3. August 2023. Mit Verfügung vom 7. August 2023 wies der Vorsitzende das Gesuch um Anordnung der aufschiebenden Wirkung ab.

Mit Beschwerdeantwort vom 9. August 2023 beantragte die Bildungsdirektion die Abweisung der Beschwerde. A mit Stellungnahmen vom 31. August und 26. September 2023 sowie die Bildungsdirektion mit Stellungnahme vom 20. September 2023 hielten je an ihren Anträgen fest.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Beschlüsse des Regierungsrats in personalrechtlichen Angelegenheiten nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig.

1.2 Der Hauptantrag auf Nichtigklärung bzw. sinngemäss auf Aufhebung der Einstellung im Amt hat keinen Streitwert, hingegen verlangt die Beschwerdeführerin mit ihrem Eventualantrag eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen. Damit hat das Verfahren einen Streitwert von rund Fr. ...

1.3 Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Allein der Verzicht auf Arbeitsleistung durch den Arbeitgeber bei gleichzeitiger Lohnfortzahlung – sei dies im Rahmen einer Freistellung oder einer Einstellung im Amt – begründet kein derartiges schutzwürdiges Interesse. Anders verhält es sich hingegen, wenn die Angestellten ein spezifisches Interesse daran haben, ihre berufliche Tätigkeit weiterhin ausüben zu können (namentlich wenn dies für die Erhaltung der

Berufsfähigkeit notwendig ist), oder wenn die Einstellung im Amt bzw. Freistellung eine Persönlichkeitsverletzung bewirken kann; Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn das berufliche oder persönliche Umfeld der Betroffenen aus den Umständen schliessen könnte, die Arbeitnehmerin werde eines strafbaren Verhaltens oder anderweitiger grober Pflichtverletzungen verdächtigt (zum Ganzen VGr, 12. Januar 2011, PB.2010.00005, E. 1.4; RB 2003 Nr. 23).

Angesichts der exponierten Position, welche die Beschwerdeführerin als Rektorin einer Berufsfachschule bekleidet, und nachdem der Konflikt an der TBZ wiederholt in den Medien thematisiert worden ist, ist offenkundig, dass die Einstellung im Amt das Recht der Beschwerdeführerin auf Schutz ihrer Persönlichkeit betrifft. Sie hat damit ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Rechtmässigkeit dieser Massnahme.

1.4 Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin will im Hauptantrag festgestellt haben, dass die Einstellung im Amt nichtig sei, und sie ihr Amt mit sofortiger Wirkung wieder ausüben dürfe. Sie begründet die behauptete Nichtigkeit indes einzig mit formellen und materiellen Mängeln, die offenkundig nicht geeignet sind, eine Nichtigkeit der Ausgangsverfügung zu bewirken.

2.2 Im Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit mitenthalten ist der – weniger weitgehende – Antrag auf Aufhebung der Einstellung im Amt, was ebenfalls bewirken würde, dass die Beschwerdeführerin ihr Amt sofort wieder ausüben dürfte.

Hält das Verwaltungsgericht eine Kündigung, eine Einstellung im Amt oder eine vorzeitige Entlassung für nicht gerechtfertigt, stellt es dies gemäss § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG fest und bestimmt von Amtes wegen die Entschädigung. Aus dieser Bestimmung folgt, dass das Verwaltungsgericht eine Kündigung sowie eine vorzeitige Entlassung grundsätzlich nicht aufheben, sondern nur eine Entschädigung zusprechen kann. Der

Regierungsrat begründete dies in der Weisung damit, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden in diesen Fällen oft derart stark beeinträchtigt sei, "dass eine Aufhebung der angefochtenen Anordnung (und damit eine Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers) nicht sinnvoll wäre" (Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 29. April 2009, ABI 2009, 801 ff., 886 f.). Damit übersieht er jedoch, dass es Fälle wie den vorliegenden gibt, bei denen die Einstellung im Amt nicht im Zusammenhang mit einer (beabsichtigten) Beendigung des Arbeitsverhältnisses steht, mithin die Weiterbeschäftigung nicht in Frage gestellt ist (vgl. auch Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 22. Mai 1996, ABI 1996, 1105 ff., 1159, wo die Einstellung im Amt ebenfalls in den Kontext eines laufenden Kündigungsverfahrens gestellt wird: "[...] z.B. wenn es nicht zu verantworten ist, die Zeit bis zu einer Entlassung aus wichtigen Gründen tatenlos abzuwarten, wenn mit derselben infolge bestimmter Verfahrensvorschriften etc. zugewartet werden muss"). Dass der Gesetzgeber die Einschränkung der Entscheidbefugnisse auch für die vorliegende Konstellation gelten lassen wollte, erscheint daher fraglich, braucht jedoch nicht abschliessend geprüft zu werden.

Nach Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen können. Der Ausschluss einer richterlichen Beurteilung kommt nach dem klaren Wortlaut nur in Ausnahmefällen in Betracht, etwa bei Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter (Art. 86 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; vgl. hierzu BGE 149 I 146 E. 3.3, 147 I 333 E. 1.6, 144 I 181 E. 5.2 f.). Hier bewirkte eine wortgetreue Anwendung von § 27a Abs. 1 VRG, dass das Verwaltungsgericht eine Einstellung im Amt auch im ungekündigten Anstellungsverhältnis nicht aufheben, sondern nur deren Rechtswidrigkeit feststellen könnte. Das vereitelte den Anspruch der Arbeitnehmerin auf Beseitigung einer Massnahme, die ihr Recht auf Schutz der Persönlichkeit verletzt, obwohl

diese Verletzung weiterhin andauert. Damit verstiesse eine wortgetreue Anwendung von § 27a Abs. 1 VRG jedenfalls in der vorliegenden Konstellation den Anspruch auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz nach Art. 29a BV.

In verfassungskonformer Auslegung ist die Einschränkung der Entscheidbefugnisse nach § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG auf die vorliegende Konstellation deshalb nicht anwendbar und kann das Verwaltungsgericht eine rechtswidrige Einstellung im Amt aufheben. Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob die Einstellung im Amt aufgrund der behaupteten Mängel rechtswidrig und deshalb aufzuheben ist.

3.

3.1 Gemäss § 29 Abs. 1 Ingress und lit. c des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) kann die Anstellungs- oder Aufsichtsbehörde Angestellte jederzeit vorsorglich im Amt einstellen, wenn zwingende öffentliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern. Die Einstellung im Amt ist jedoch auch nach Eröffnung einer Administrativuntersuchung nicht voraussetzungslos zulässig. Vielmehr sind stets das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) zu beachten. Der Arbeitgeber hat dabei im Rahmen der ihn treffenden Fürsorgepflicht (§ 39 PG) den berechtigten Interessen der angestellten Person hinreichend Rechnung zu tragen und darf eine Einstellung im Amt nur anordnen, wenn das öffentliche Interesse an der vorübergehenden Entfernung der Betroffenen vom Arbeitsplatz die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt (vgl. VGr, 22. September 2010, PB.2010.00013, E. 6.4). Handelt es sich – wie bei der Beschwerdeführerin – um eine Angestellte, die im Fokus der Öffentlichkeit steht, ist zudem der mit der Einstellung im Amt verbundenen Aussenwirkung und der damit einhergehenden Gefahr einer öffentlichen Vorverurteilung Rechnung zu tragen.

3.2 Die streitgegenständliche Einstellung im Amt betrifft die Beschwerdeführerin in ihrer Funktion als Rektorin einer Berufsschule.

Gemäss § 10 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

vom 14. Januar 2008 (EG BBG, LS 413.31) führt der Kanton Berufsfachschulen. Über die Errichtung oder Aufhebung kantonaler Schulen entscheidet der Kantonsrat (§ 10 Abs. 2 EG BBG).

Die kantonalen Schulen werden von ihren Organen im Rahmen der Rechtsordnung selbständig geleitet (§ 10 Abs. 4 EG BBG). Oberstes Organ der kantonalen Berufsfachschulen ist die Schulkommission, welche die Aufsicht über die Berufsfachschule wahrnimmt (§ 11 Abs. 1 EG BBG). Für die pädagogische, personelle, finanzielle und administrative Führung der Schule ist die Schulleitung verantwortlich, die die Schule auch nach aussen vertritt (§ 12 Abs. 1 EG BBG).

Die Berufsfachschulen sind damit als unselbständige Anstalten zu qualifizieren, die mit weitgehender Autonomie ausgestattet sind. Sie stehen zwar hinsichtlich der Durchführung der beruflichen Grundbildung unter der Aufsicht der Bildungsdirektion (§ 4 Abs. 2 lit. a EG BBG; vgl. auch § 3 der Verordnung zum EG BBG vom 8. Juli 2009 [LS 413.311]), sind hingegen im Übrigen in dem Sinn autonom, als die primäre Aufsicht – namentlich hinsichtlich organisatorischer und damit auch personalrechtlicher Fragen – bei der Schulkommission liegt; eine Aufsichtskompetenz kommt darüber hinaus dem Regierungsrat in seiner Funktion als oberstes Aufsichtsorgan zu (§ 8 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1]).

4.

Der Einstellung im Amt liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Beschwerdeführerin trat das Amt als Rektorin der TBZ am 1. September 2020 an. Ab Juni 2021 wurde – aus einem Kreis unzufriedener Lehrpersonen – wiederholt Kritik an der Beschwerdeführerin an das MBA herangetragen und es fanden offenbar Sitzungen von Mitarbeitenden des MBA mit Vertretern von Personalverbänden statt. Der Präsident der Schulkommission der TBZ sowie die Beschwerdeführerin wurden darüber am 25. Juni 2021 an einem als "Aussprache" betitelten Gespräch informiert. In diesem Rahmen erläuterten der

Kommissionspräsident und die Rektorin, dass die angesprochenen Konflikte primär eine Abteilung betreffen und es sich im Wesentlichen um einzelne Vorfälle handle; die Beschwerdeführerin erklärte zudem, sie empfinde die Situation als sehr belastend und das Vorgehen der Lehrpersonen bzw. Personalverbände als Mobbing, und bat um Unterstützung. In der Folge gingen weitere Beschwerden beim MBA bzw. bei der Bildungsdirektion ein. Im Frühling 2022 wurde unter externer Leitung eine Mediation durchgeführt, die indes zu keiner Beruhigung führte. Im Herbst 2022 gingen weitere, in den Akten anonymisierte, aber offenbar aus dem Umfeld der Lehrerschaft der Abteilung Automobiltechnik stammende Beschwerden bei der Bildungsdirektion ein.

Am 7. Oktober 2022 gelangte der Ombudsmann des Kantons Zürich an die Vorsteherin der Bildungsdirektion und informierte diese darüber, dass sich rund 70 Lehrpersonen der TBZ an ihn gewandt und ihn auf eine "dramatische Situation" aufmerksam gemacht hätten, "welche auf den hierarchischen Top-Down Führungsstil mit ausgeprägter Machtdemonstration und Einschüchterung der seit rund zwei Jahren amtierenden Rektorin [...] zurückzuführen sei"; aufgrund der Informationen, die ihm von Lehrpersonen und Ausbildungsstätten vorlägen, "verdichten sich die Anzeichen, dass die Ursache dieser grossen Unruhe im Umfeld oder gar der Person der Rektorin zu suchen ist". Er erachte deshalb "einen 'runden Tisch' als zielführend".

In der Folge kam es offenbar auch zu Konflikten zwischen Mitarbeitenden des MBA und dem Schulkommissionspräsidenten, welche insbesondere Zuständigkeitsfragen zum Gegenstand hatten.

Am 23. November 2022 gelangte der Zürcher Verband der Lehrkräfte in der Berufsbildung ZLB an die Vorsteherin der Bildungsdirektion und verlangte die Durchführung einer Administrativuntersuchung. Ende 2022 und Anfang 2023 fanden verschiedene Gespräche von Mitarbeitenden des MBA mit Personen aus der TBZ statt, deren Namen in den Akten nicht ersichtlich sind.

Im Frühjahr 2023 wurde der Konflikt wiederholt in Medienberichten thematisiert, wobei

dies überwiegend aus Sicht der Kritiker der Beschwerdeführerin geschah.

Am 3. März 2023 fand eine als "Aussprache" bezeichnete Besprechung verschiedener Mitarbeitender der Bildungsdirektion mit der Beschwerdeführerin statt; der Präsident der Schulkommission hatte sich zuvor geweigert, an einem Gespräch ohne die Beschwerdeführerin teilzunehmen und war zum Gespräch mit der Beschwerdeführerin nicht eingeladen worden.

Im März 2023 gelangten verschiedene Berufsverbände an die Bildungsdirektion und verlangten Massnahmen, weil an sie herangetragen worden sei, dass die Zustände an der TBZ untragbar seien.

Am 31. März 2023 beauftragte eine Mitarbeiterin der Bildungsdirektion in deren Namen Rechtsanwalt Michael Budliger mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung.

Mit Schreiben vom 14. April 2023 zeigte die gleiche Mitarbeiterin der Bildungsdirektion dem inzwischen mandatierten Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin an, dass die Vorsteherin der Bildungsdirektion beabsichtige, dem Regierungsrat die streitgegenständliche Einstellung im Amt zu beantragen. Nachdem die Beschwerdeführerin hierzu am 10. Mai 2023 Stellung genommen hatte, beschloss der Regierungsrat am 31. Mai 2023, die Beschwerdeführerin im Amt einzustellen.

5.

Das dem Regierungsrat für den streitgegenständlichen Beschluss vorgelegte Aktendossier bestand – inklusive eines Exemplars der Schulordnung – aus nur 12 Aktenstücken (wobei ein Aktenstück aus den 16 Beilagen der Stellungnahme der Beschwerdeführerin bestand). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Schreiben von Berufsverbänden und die Korrespondenz im Zusammenhang mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs.

Nach § 7 VRG untersucht die zuständige Verwaltungsbehörde – hier der Regierungsrat – den Sachverhalt von Amtes wegen (Abs. 1); das Ergebnis ihrer Untersuchung würdigt sie frei (Abs. 4).

Hier folgt daraus zwar nicht, dass der Regierungsrat selbst die Sachverhaltsabklärungen hätte vornehmen müssen; es ist insofern nicht zu beanstanden, wenn er seinen Entscheid auf Sachverhaltsabklärungen der Bildungsdirektion abstützt. Hingegen hätte er die Beweiswürdigung selbst vornehmen müssen, was voraussetzt, dass er über sämtliche entscheidungswesentlichen Aktenstücke verfügt. Das ist nicht der Fall, denn das dem Regierungsrat vorgelegte Aktendossier war offenkundig unvollständig, was sich nur schon daran zeigt, dass sich der im angefochtenen Beschluss geschilderte Sachverhalt aus den dem Regierungsrat vorgelegten Aktenstücken gar nicht ergibt. Diese bestehen neben der Korrespondenz zum rechtlichen Gehör nämlich einzig aus den Schreiben der verschiedenen Berufsverbände, bei welchen es sich um Schilderungen unbeteiligter Dritter handelt, die auf Hörensagen beruhen. Diese sind nicht geeignet, den Sachverhalt objektiv zu erstellen. Dass dem Regierungsrat kein strukturiertes Aktendossier vorlag, zeigt sich auch daran, dass der Beschwerdeführerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs kein solches vorgelegt werden konnte; vielmehr wurde sie auf "Dokumente und Informationen" verwiesen, die sich bereits in ihrem Besitz befänden bzw. die sie im Rahmen eines Informationszugangsgesuchs erhalten habe. Insgesamt beruht der angefochtene Beschluss damit auf einer unzureichenden Aktenlage und ist schon aus diesem Grund aufzuheben.

6.

Die Einstellung im Amt erweist sich im Übrigen auch aus nachfolgenden Gründen als rechtswidrig.

6.1 Die Einstellung im Amt der Beschwerdeführerin wird im Wesentlichen mit dem bestehenden Konflikt an der TBZ sowie der (damals) laufenden Administrativuntersuchung begründet. Die Administrativuntersuchung diene indes gerade dazu, die Ursache des Konflikts zwischen einem Teil der Lehrerschaft und der Schulleitung zu erforschen. Indem der Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin im Amt einstellte, ähnliche personalrechtliche Massnahmen gegenüber weiteren am Konflikt beteiligten Personen hingegen nicht ersichtlich sind, nahm er eine – öffentliche – Vorverurteilung der Beschwerdeführerin in Kauf.

Dass zuvor mildere Mittel ernsthaft geprüft worden wären, ist nicht ersichtlich.

6.2 Im angefochtenen Beschluss wird in diesem Zusammenhang zwar angeführt, "eine Abteilungsleitung" habe entgegen entsprechender Weisung eine Lehrperson befragen wollen. Soweit daraus abgeleitet werden wollte, mildere Massnahmen hätten sich als untauglich erwiesen, ist dem entgegenzuhalten, dass mit "Abteilungsleitung" offenkundig nicht die Beschwerdeführerin gemeint sein kann und der fragliche Vorgang auch in den im Beschwerdeverfahren nachgereichten Akten nicht dokumentiert ist. Es kommt hinzu, dass die fragliche "Weisung" nur in einem Informationsschreiben einer Mitarbeiterin der Bildungsdirektion betreffend Administrativuntersuchung enthalten und darüber hinaus derart allgemein formuliert ist, dass unklar bleibt, welche konkreten Tätigkeiten untersagt bzw. weiterhin erlaubt sein sollen. Auch ist nicht ersichtlich, woraus die Mitarbeiterin der Bildungsdirektion eine derartige Weisungskompetenz ableitet, läge die Zuständigkeit dafür doch bei der Schulkommission als oberstem Organ der TBZ oder beim Regierungsrat als dessen Aufsichtsbehörde. Schliesslich wies die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren darauf hin, dass die Abteilungsleitung diese Gesprächseinladung noch vor der Eröffnung der Administrativuntersuchung ausgesprochen hatte.

Inwiefern die Beschwerdeführerin sodann mit der E-Mail vom 2. April 2023, in der sie einzig den Aushang der Bildungsdirektion betreffend Administrativuntersuchung ankündigte und ihre Zustimmung dazu ausdrückte, die Treuepflicht verletzt haben sollte – wie ihr der Beschwerdegegner sinngemäss vorwirft –, ist nicht ersichtlich.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass der angefochtene Beschluss die vorsorgliche Einstellung im Amt auf § 29 Abs. 1 lit. c PG abstützt. Die Einstellung im Amt steht nicht im Zusammenhang mit einer (beabsichtigten) Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Beschwerdeführerin (vgl. vorn E. 2.2 Abs. 2). Es muss daher eine Abgrenzung zu § 29 Abs. 1 lit. a PG erfolgen, wonach die vorsorgliche Einstellung im Amt erfolgen kann, wenn genügende Hinweise auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses bestehen. Im Zeitpunkt der Anordnung des angefochtenen Beschlusses

bestanden unbestrittenermassen keine solchen – zumal aktenkundig erstellten – Hinweise. Insoweit könnte allenfalls das Ergebnis der Administrativuntersuchung Anlass für personalrechtliche Massnahmen gegenüber der Beschwerdeführerin bilden.

Es ist daher in der Sache unhaltbar, wenn der Beschwerdegegner "zur Sicherstellung des ordentlichen Schulbetriebs" die Beschwerdeführerin vorsorglich im Amt einstellt, da "eine nachhaltige Störung des Vertrauensverhältnisses" vorliege und diese aus objektiver Sicht die Schule nicht mehr "im Sinne des Bildungsauftrags führen" könne. Wie bereits erwähnt, stützt sich dieser Schluss des Beschwerdegegners einerseits auf eine unzureichende Aktenlage (vorn E. 5); andererseits wird damit unter Berufung auf "zwingende öffentliche Interessen" (§ 29 Abs. 1 lit. c PG) lediglich aufgrund ungeprüfter Vorwürfe und einer Medienberichterstattung die Beschwerdeführerin als Hauptverantwortliche des Konflikts ausgemacht. Die behauptete Störung des Vertrauensverhältnisses kann damit nur als schwerwiegendes mangelhaftes Führungsverhalten der Beschwerdeführerin aufgefasst werden, was sich im Kontext der Vorkommnisse seit Sommer 2021 nicht rechtfertigen lässt.

6.3 Seit Sommer 2021 führte das MBA offenbar rege Kommunikation mit Personalverbänden sowie einzelnen (Lehr-)Personen über organisatorische und personalrechtliche Vorgänge an der TBZ, obwohl solches in die Zuständigkeit der Schulleitung bzw. der Schulkommission fiele. In den Akten ist weder eine Überweisung der Angelegenheit an die zuständige Schulkommission noch deren umgehende Information dokumentiert. Ebenso wenig ist dokumentiert, dass diejenigen, die sich an das MBA gewandt hatten, auf die gesetzliche Zuständigkeitsordnung hingewiesen und an die Schulkommission verwiesen worden wären.

Zwar fand im Juni 2021 eine als "Aussprache" bezeichnete Besprechung zwischen dem Leiter Berufsfachschulen und Weiterbildung des MBA und dem Schulkommissionspräsidenten sowie der Beschwerdeführerin statt, an der wenige konkrete Vorfälle genannt wurden, die Vorwürfe im Übrigen aber vage blieben. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass das MBA den vollständigen Inhalt diverser Schreiben gegenüber der Schulkommission offengelegt hätte; in den Akten befinden sich nur stark geschwärzte Versionen, die der

Beschwerdeführerin erst im Rahmen eines Informationszugangsgesuchs offengelegt wurden. Anlässlich der gleichen Sitzung äusserte die Beschwerdeführerin, sie fühle sich von Teilen der Lehrerschaft gemobbt und bat um Unterstützung. Dass ihr diese in der Folge zuteilgeworden wäre, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Im Gegenteil pflegte das MBA weiterhin rege Kommunikation mit den Personalverbänden und unzufriedenen Teilen der Lehrerschaft; zudem entstanden Kompetenzstreitigkeiten mit dem Schulkommissionspräsidenten.

Indem das MBA das stetige Herantragen von Kritik an der Schulleitung nicht umgehend unterband und die fraglichen Personen an die Schulkommission verwies, trug es massgeblich zur Eskalation des Konflikts bei. Es untergrub damit insbesondere die Führungsautorität von Schulkommission und Schulleitung, weil gegenüber den aufbegehrenden Lehrpersonen der Eindruck erweckt wurde, man könne über das MBA auf Schulkommission und Schulleitung einwirken, wenn nicht sogar deren Absetzung erwirken. Dies, obwohl das MBA weder Anstellungsbehörde ist noch aufsichtsrechtliche Kompetenzen gegenüber Schulkommission und Schulleitung hat, soweit es um personalrechtliche Vorgänge geht. Im Verhältnis zur Beschwerdeführerin hat das MBA mit diesem Vorgehen die den Kanton als Arbeitgeber treffende Fürsorgepflicht verletzt.

Inwiefern das MBA bis zur Administrativuntersuchung je ernsthaft versucht hätte, den Ursachen des Konflikts auf den Grund zu gehen, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Gestützt auf die dem Verwaltungsgericht vorgelegten Akten gab es damit im Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses zwar Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführerin für den Konflikt mitverantwortlich war. Ebenso wahrscheinlich erschien aber, dass Lehrpersonen gezielt den Konflikt gesucht hatten, um Veränderungsprozesse an der TBZ zu torpedieren, und dafür das MBA, den Ombudsmann und die Medien zu instrumentalisieren versuchten. Nachdem erst die Administrativuntersuchung (viel zu spät) zu einer Klärung der Vorgänge hätte führen sollen, beruht die Einstellung im Amt auf einer Vorverurteilung der Beschwerdeführerin basierend auf Vermutungen.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und sind die Einstellung im Amt der Beschwerdeführerin sowie die Anordnung einer Stellvertretung aufzuheben.

8.

Weil der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt und im Übrigen eine Angelegenheit von grosser Tragweite vorliegt (vgl. hierzu VGr, 5. April 2017, VB.2016.00653, E. 4.1), ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

Der Beschwerdegegner ist sodann zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteient-schädigung von Fr. 7'500.- (inklusive Mehrwertsteuer) auszurichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

9.

Zur Rechtsmittelbelehrung im nachfolgenden Dispositiv ist Folgendes zu erläutern:

Gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse ist die Be-schwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsge-setzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur zulässig, wenn es sich um eine vermö-gensrechtliche Angelegenheit handelt (Art. 83 lit. g e contrario BGG). Vermögensrechtli-cher Natur sind Streitigkeiten dann, wenn mit ihnen vordringlich wirtschaftliche Interessen verfolgt werden (Thomas Häberli, Basler Kommentar, 2018, Art. 83 BGG N. 171). Andern-falls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses des Re-gierungsrats vom 31. Mai 2023 werden aufgehoben.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 7'500.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 170.-- Zustellkosten,
Fr. 7'670.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt.
4. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 7'500.- zu bezahlen.
5. Gegen dieses Urteil kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
6. Mitteilung an die Parteien.