



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 65/2005
Datum des Entscheids:	19. Januar 2005
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Amtszwang, Entlassung aus dem Amt
verwendete Erlasse:	§ 31 Abs. 1 lit. a GPR (§ 114 Ziffer 1 WahlG) § 31 Abs. 3 lit. d GPR (§ 115 Abs. 1 Ziffer 5 WahlG) § 35 Abs. 2 GPR (§ 117 WahlG)

Zusammenfassung:

Eine Entlassung aus dem Amt mit Amtszwang ist aus gesundheitlichen Gründen dann gerechtfertigt, wenn die gesundheitlichen Probleme in der Amtstätigkeit selbst ihre Ursache haben und dies durch Arztzeugnisse hergeleitet werden kann (E. 11).

Der Amtszwang bezweckt die Kontinuität der Zusammensetzung und der Arbeit der (Miliz-) Behörden. Führen gesundheitliche Probleme einzelner Mitglieder zu häufigen Absenzen und wird die Behördenarbeit dadurch beeinträchtigt, ist die Entlassung aus dem Amt «das kleinere Übel» (E. 12 f.).

«Wichtige Gründe» für eine Entlassung aus dem Amt können in zwingenden beruflichen Begebenheiten bestehen, insbesondere wenn sie mit der Existenzsicherung einhergehen (E. 13).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. A. ist seit dem Frühjahr 2002 Mitglied der Schulpflege X.. Mit Schreiben vom 19. September 2003 ersuchte sie den Bezirksrat Y. aus gesundheitlichen Gründen um Entlassung aus dem Amt. Mit Beschluss vom 10. Dezember 2003, versandt am 19. Januar 2004, lehnte der Bezirksrat das Gesuch ab.
- B. Gegen den ablehnenden Entscheid des Bezirksrats wendet sich A. am 16. Februar 2004 innert Frist mit Rekurs an den Regierungsrat. Auf die Begründung des Rekurses ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen einzugehen.
- C. Der Bezirksrat Y. beantragt die Abweisung des Rekurses.

Es kommt in Betracht:

- 1. Der angefochtene Beschluss des Bezirksrats Y. stützt sich auf Bestimmungen des Wahlgesetzes vom 4. September 1983. Dieses Gesetz ist mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) am 1. Januar 2005 aufgehoben worden. Gemäss § 154 Abs. 1 GPR ist das neue Recht auch auf hängige, also auf das vorliegende Verfahren anwendbar. Da sich die Bestimmungen



des alten und des neuen Rechts inhaltlich decken, ergeben sich für die Rekurrentin weder Vorteile noch Nachteile.

2. Die Mitglieder der Schulpflege unterstehen gemäss § 31 Abs. 1 lit. a GPR dem Amtszwang. Das bedeutet, dass eine Entlassung während der Amtsdauer nur aus den in § 31 Abs. 3 GPR aufgezählten Wahlablehnungsgründen verlangt werden kann (§ 35 Abs. 2 GPR). Die im Rekurs angerufenen Entlassungsgründe legen eine Prüfung der Voraussetzungen gemäss § 31 Abs. 3 lit. d GPR nahe. Danach kann die Entlassung aus dem Amt verlangen, wer wegen Krankheit oder Gebrechen ausserstande ist, die Anforderungen des Amtes zu erfüllen, oder wer andere wichtige Gründe hat, die ihm die Ausübung des Amtes unzumutbar machen.
3. Im Verfahren vor dem Bezirksrat machte die Rekurrentin im Wesentlichen geltend, die Zusammenarbeit innerhalb der Behörde, insbesondere mit der Präsidentin, gestalte sich schwierig, und sie habe Anzeichen von Mobbing festgestellt. Die durch die Behördenarbeit entstandene Belastung mache sich zunehmend auch an ihrem Arbeitsplatz bemerkbar, wie Rückmeldungen aus dem Team ihr bestätigten. Zudem habe sie gesundheitliche Probleme bekommen und sich in ärztliche Behandlung begeben müssen. Sie habe unter Schlaf- und Konzentrationsstörungen und Vergesslichkeit gelitten. Zudem habe sie Zahnschmerzen gehabt, für welche der Zahnarzt keine physischen Ursachen gefunden habe. Er habe sie jedoch auf psychische Probleme als mögliche Ursache aufmerksam gemacht. Das eingereichte Arzteugnis vom 15. September 2003 eines Facharztes für Psychiatrie und Psychotherapie FMH in Rapperswil attestierte ihr, dass sie für ihr Amt als Schulpflegerin zu 100% arbeitsunfähig sei.
4. Die Rekurrentin hatte sich schon mit Schreiben vom 11. August 2003 an den Bezirksrat Y. gewendet und ihn um Unterstützung bei der Klärung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Schulpflege sowie um ein Vermittlungsgespräch ersucht. Nach Ansicht des Bezirksamtes war ein aufsichtsrechtliches Einschreiten mangels rechtlich relevanter Sachverhalte nicht notwendig. Die anstehenden Probleme seien innerhalb der Behörde zu lösen, wobei eine Mediation durch eine aussenstehende Stelle durchaus empfehlenswert sei.
5. Das Entlassungsgesuch der Rekurrentin lehnte der Bezirksrat Y. mit Beschluss vom 10. Dezember 2003 ab und hielt vorab fest, das eingereichte Arzteugnis vom 15. September 2003 genüge nicht, um eine Krankheit festzustellen, welche die Rekurrentin an der Erfüllung ihres Amtes hindern würde. Zum einen sei das Zeugnis von einem Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie FMH ausgestellt worden. Die Rekurrentin habe indes angegeben, unter Schlafstörungen, Unkonzentriertheit und Vergesslichkeit zu leiden. Von einer psychischen Erkrankung im eigentlichen Sinn sei nie die Rede gewesen. Zum anderen gebe das Zeugnis weder Auskunft über den Beginn der Arbeitsunfähigkeit noch darüber, ob es sich um eine dauernde oder eine vorübergehende Störung handle, weshalb nicht rechtsgenügend dargetan sei, dass die Voraussetzungen für eine Entlassung aus dem Amt aus gesundheitlichen Gründen gemäss § 31 Abs. 3 lit. d GPR erfüllt seien.

Auf Grund der Aussagen der Rekurrentin sei jedoch zu vermuten, dass sie bei der Einarbeitung in ihr neues Amt sowie bei der Lösung von Problemen wenig Unterstützung von Seiten der Präsidentin sowie der gesamten Behörde erhalten habe. Dass diese Si-



tuation zu einer grossen persönlichen Belastung der Gesuchstellerin geführt und sich schliesslich auch in körperlichen Symptomen geäussert habe, sei glaubhaft und nachvollziehbar. Allerdings ergebe sich aus den Ausführungen der Rekurrentin, dass sie ihre Probleme – wenn überhaupt – lediglich der Präsidentin der Behörde mitgeteilt habe, jedoch nie mit entsprechenden Anträgen an die Gesamtbehörde gelangt sei. Auch mit der zu Beginn des Jahres 2003 zugezogenen externen Beraterin seien die konkreten Probleme, mit welchen die Rekurrentin bei ihrer Behördenarbeit konfrontiert worden sei, offensichtlich nicht zur Sprache gekommen oder hätten nicht gelöst werden können. Bevor die Rekurrentin das Gesuch um Entlassung aus dem Amt stellte, hätte sie nach Auffassung des Bezirksrats sämtliche behördeninternen Möglichkeiten ausschöpfen müssen, welche zu einer Lösung der Probleme hätten führen können. Unter den gegebenen Umständen – eine Aussprache der Behörde über die anstehenden Probleme habe nicht stattgefunden, weshalb auch nicht schlüssig beurteilt werden könne, ob eine weitere Zusammenarbeit für die Rekurrentin nicht mehr zumutbar sei – könne sie sich nicht auf einen wichtigen Grund für die Entlassung aus dem Amt im Sinne von § 35 Abs. 2 GPR in Verbindung mit § 31 Abs. 3 lit. d GPR stützen, weshalb das Gesuch abzulehnen sei.

Im Übrigen bestünden offenbar innerhalb der Behörde Probleme, welche dazu führten, dass gewisse Behördenmitglieder nicht mehr in der Lage seien, ihre Anliegen vorzubringen und ihre Behördenarbeit korrekt auszuführen. Diese Situation sei mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht nur für die um Entlassung nachsuchenden Personen, sondern auch für die gesamte Behörde belastend. Es werde nun Aufgabe der Behörde sein, ihre internen Probleme zu lösen, um eine konstruktive Zusammenarbeit der Behördenmitglieder untereinander zu ermöglichen. Die Behörde sei somit gefordert, sich als Kollegialbehörde zusammenzufinden, um eine funktionierende Behördenarbeit zu ermöglichen.

6. Den Erwägungen des Rekursgegners ist insofern zuzustimmen, als dem einzelnen Schulpflegemitglied grundsätzlich der offizielle Weg über Anträge an die Gesamtbehörde für die Durchsetzung seiner Anliegen zur Verfügung steht. In einer Mobbing-situation, wie sie die Rekurrentin geltend macht, dürfte dieser Weg jedoch schwierig sein. Immerhin hat sich die Rekurrentin mit ihrem Anliegen an die Präsidentin gewendet, und es wurden Gespräche mit einer externen Beraterin geführt. Schliesslich hat sich die Rekurrentin an den Bezirksrat gewendet mit der Bitte um Unterstützung und Vermittlung. Es ist davon auszugehen, dass sie – solange es ihr Gesundheitszustand erlaubte – sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft hat, die aus ihrer Sicht zu einer Lösung der Probleme hätten führen können.
7. In ihrer Stellungnahme zum Rekurs vom 30. März 2004 macht die Schulpflege X. geltend, dass sich die Primarschule X. im 2. Jahr der TaV-Pilotphase befinde und sich somit das ganze Schulwesen und die Behörde neu orientieren müsse. Die restliche Amtsdauer dauere nur noch bis August 2006. Es sei nicht sinnvoll, für diese Zeit noch eine neue Person für dieses Amt zu suchen und einzuarbeiten, was sicher ein Jahr in Anspruch nehmen würde.
8. Dieser Argumentation kann nur bedingt gefolgt werden. Es kann im Gegenteil durchaus im Interesse der Schule sein, während der Amtsperiode ein neues Behördenmitglied einzuarbeiten, welches sich längerfristig, d. h. nicht nur bis zur Neuwahl der Be-



hörde, sondern für mindestens eine weitere Amtsperiode zur Verfügung stellt. Die Erfahrung zeigt, dass das Ende der Amtsdauer mit Rücktritten oft mehrerer Behördenmitglieder verbunden ist und in der Folge das entsprechende Know-how und die Erfahrung verloren gehen.

9. Im vorliegenden Rekursverfahren legte die Rekurrentin ein ausführliches Arztzeugnis ins Recht, datiert vom 13. August 2004, verfasst vom selben Facharzt für Psychiatrie wie das erste eingereichte Arztzeugnis. Das ärztliche Zeugnis äussert sich dahingehend, dass die Rekurrentin auf den Konfliktzustand in der Schulpflege mit depressiven Verstimmungen, Schlafstörungen und Gedankenkreisen reagierte. Sie sei wegen gesundheitsschädlichem Zähneknirschen zum Zahnarzt gegangen, welcher ihr ebenfalls geraten habe, das Problem zu lösen. Die Rekurrentin habe Mutlosigkeit und Verzweiflung empfunden. Diagnostisch handle es sich um eine Anpassungsstörung mit depressiven Symptomen. Nachdem der Auslöser dafür klar und die Möglichkeiten, die Konflikte zu lösen, ausgeschöpft gewesen seien – die Rekurrentin sei mit ihren Problemen an den Bezirksrat gelangt und habe sich persönlich Supervision geholt –, sei dem Arzt keine andere Wahl geblieben, als seine Patientin zum Schutz ihrer Gesundheit für ihre Tätigkeit als Schulpflegerin krankzuschreiben. Die Symptome hätten sich bereits im Berufs- und Privatleben seiner Patientin bemerkbar gemacht, und eine weitere Verschlechterung habe unbedingt vermieden werden müssen. Eine medikamentöse Therapie und weitere Gespräche wären laut ärztlichem Zeugnis nicht sinnvoll gewesen, da die Hintergründe der gesundheitlichen Schädigung bekannt gewesen seien.
10. Gemäss § 20 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) sind neue Begehren verfahrensrechtlicher Art und neue tatsächliche Behauptungen sowie die Bezeichnung neuer Beweismittel zulässig. Es ist zu prüfen, ob die im vorliegenden Verfahren vorgebrachten Argumente der Rekurrentin sowie das detaillierte ärztliche Zeugnis geeignet sind, um rechtsgenügend darzutun, dass die Rekurrentin wegen Krankheit ausserstande ist, die Anforderungen des Amtes zu erfüllen, oder dass die Rekurrentin andere wichtige Gründe hat, die ihr die Ausübung des Amtes unzumutbar machen. Es gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung: die entscheidberufene Behörde befindet selber über die Zulassung eines Beweismittels und über dessen Beweiswert; sie hat das Ergebnis der Sachverhaltsermittlung nach Massgabe der gesamten Umstände entsprechend dem Gewicht der vorliegenden Beweise zu werten (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum RG, 2. Auflage, Zürich 1999, § 7 N. 76).
11. Es ist nicht einzusehen, warum, wie der Rekursgegner darlegt, das Zeugnis eines Facharztes für Psychiatrie und Psychotherapie FMH im vorliegenden Fall nicht rechtsgenügend sein sollte. Die Rekurrentin hat sowohl in ihrem Gesuch um Entlassung aus dem Amt vom 19. September 2003 als auch in der Anhörung vor dem Bezirksrat vom 5. November 2003 auf ihre gesundheitlichen Beschwerden hingewiesen und mit ärztlichem Zeugnis vom 15. September 2003 ihre Arbeitsunfähigkeit für ihr Amt als Schulpflegerin belegt. Die Überprüfung der Frage, ob es sich bei den erwähnten gesundheitlichen Beschwerden um eine psychische Erkrankung im eigentlichen Sinn handelt oder nicht, liegt als medizinische Fachfrage in der Kompetenz der ärztlichen Fachperson, nicht im Ermessen des Rekursgegners. Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass die Offenlegung der von der Rekurrentin wahrgenommenen Symptome, welche frühzeitig erfolgt, nicht zwingend die Befreiung des behandelnden Arztes von seiner strafrecht-



lich verankerten Schweigepflicht zwecks Offenlegung der Diagnose und weiterer grundsätzlich geschützter Daten zur Folge haben muss, zumal auch für den Rekursgegner im vorliegenden Fall glaubhaft und nachvollziehbar ist, dass die schwierige Situation in der Behörde zu einer grossen persönlichen Belastung der Rekurrentin geführt und sich schliesslich auch in körperlichen Symptomen geäussert habe.

Auch aus der Tatsache, dass das Zeugnis sich nicht darüber äussert, ob es sich um eine dauernde oder eine vorübergehende Störung handle, kann nicht zum Vornherein abgeleitet werden, dass die Voraussetzungen für eine Entlassung aus dem Amt aus gesundheitlichen Gründen nicht erfüllt seien. Die erwähnten gesundheitlichen Störungen traten bei der Rekurrentin erst auf, nachdem sie einige Zeit bei der Schulpflege X. mitgewirkt hatte. In ihrem Gesuch um Entlassung vom 19. September 2003 wie auch in der Anhörung vor dem Bezirksrat vom 5. November 2003 hatte sie klar geltend gemacht, dass ihre gesundheitlichen Probleme auf die schwierige Zusammenarbeit innerhalb der Behörde zurückzuführen seien. Nachdem verschiedene Versuche der Rekurrentin, die Zusammenarbeit zu verbessern, gescheitert sind, ist es unter den gegebenen Umständen nahe liegend, dass sich der Gesundheitszustand der Rekurrentin nur durch eine Entlassung aus dem Amt bessern wird.

12. Die Formulierung in § 31 Abs. 3 lit. d GPR lässt der entlassenden Behörde einen gewissen Ermessensspielraum. Der Regierungsrat prüft frei, ob im Einzelfall die wichtigen Gründe vorliegen, welche die Weiterführung eines Amtes mit Amtszwang unzumutbar machen. Grundsätzlich ist die Haltung der Vorinstanz, die für die Entlassung vorgebrachten Gründe einer strengen Prüfung zu unterziehen und keine leichtfertigen Entlassungen aus einem Amt mit Amtszwang auszusprechen, zu begrüssen. Jedoch ist bei aller für die Würdigung der «wichtigen Gründe» gebotenen Strenge in erster Linie der Sinn des Amtszwangs zu beachten: es soll nämlich das gute Funktionieren wichtiger staatlicher Institutionen, welche von Milizbehörden geführt werden, durch eine gewisse Kontinuität in der Behördenzusammensetzung gewährleistet werden. Für die Entlassung aus dem Amt von Mitgliedern der Schulpflege sind in jedem einzelnen Fall die persönlichen Interessen der Gesuchstellenden an der Entlassung aus dem Amt, ihre wichtigen Gründe, den Interessen der Schule gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen.
13. Es entspricht der ständigen Praxis des Regierungsrates, zwingende berufliche Gründe, namentlich wenn sie mit der Existenzsicherung einhergehen, als wichtige Gründe im Sinne von § 31 Abs. 3 lit. d GRP anzuerkennen. Die Rekurrentin vermag glaubhaft darzulegen, dass ihre Erwerbstätigkeit gefährdet wäre, wenn sie ihre Tätigkeit als Schulpfleglerin wieder aufnehmen würde. Auf der anderen Seite würde die Primarschulpflege X. eine Wiederaufnahme der Behördentätigkeit durch die Rekurrentin zwar begrüssen, weil Letztere bereits eingearbeitet sei. Eine gut funktionierende Primarschulpflege ist jedoch auf die regelmässige Mitarbeit aller Mitglieder angewiesen; häufige krankheitsbedingte Absenzen eines Mitgliedes haben zur Folge, dass dessen Verpflichtungen von den verbleibenden Mitgliedern übernommen werden müssen, was für diese längerfristig eine Überlastung zur Folge haben kann. Deshalb und weil die vorzeitige Entlassung der Rekurrentin aus dem Amt auch insofern im Interesse der Schule liegt, als ein Amtsnachfolger oder eine Amtsnachfolgerin schon vor den Neuwahlen eingearbeitet werden und so ein allfälliges Vakuum nach der Neubestellung der Ge-



samtbehörde vermieden werden kann, ist dem Gesuch der Rekurrentin um Entlassung aus dem Amt zu entsprechen.

14. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rekurrentin wichtige Gründe im Sinne von § 31 Abs. 3 lit. d GRP für die Unzumutbarkeit der weiteren Tätigkeit als Schulpflegerin glaubhaft machen kann. Unter den gegebenen Umständen erscheint im Sinne der Erwägungen die Anwendung der Ausnahmeregelung in § 31 Abs. 2 GRP angebracht. Nach Abwägung der geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen ist der Rekurs gutzuheissen und die Rekurrentin per sofort aus der Primarschulpflege X. zu entlassen.
15. Die Kosten des Verfahrens werden ausgangsgemäss von der Staatskasse getragen.