Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 446/2010

Urteil vom 25. Januar 2011
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichter Maillard, Bundesrichterin Niquille,
Gerichtsschreiberin Polla.

Verfahrensbeteiligte
U._____, vertreten durch Rechtsanwältin Karin Caviezel,
Beschwerdeführerin,

gegen

Kreis X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Schnyder,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 16. Februar 2010.

Sachverhalt:

A.
U._____ war seit 1. Juni 1997 (bis 31. Mai 2009) Präsidentin der Vormundschaftsbehörde X._____ und ab 1. Januar 2008 als Mitarbeitende der Verwaltung dem städtischen Personalrecht unterstellt. Am 24. Januar 2008 teilte U._____ dem Kreisrat X._____ mit, sie habe seit Mai 2004 bis Ende Februar 2008 ca. 2000 Stunden betriebsnotwendige Überzeit geleistet und ersuche den Kreisrat um einen Vorschlag, wie diese Überzeit kompensiert oder abgegolten werden könne. Am 31. Januar 2008 antwortete ihr der Kreispräsident, der Kreisrat habe ihr schon in der Vergangenheit mitgeteilt, dass keine Entschädigung für die Mehrarbeit erfolgen werde. Am 12. Februar 2008 schlug U._____ vor, einen Teil der angeführten Überstunden mit Freizeit zu kompensieren (1/3) und den Rest (2/3) finanziell abzugelten; die Frage der Überzeit sei endlich verbindlich zu klären. Mit Beschluss vom 26. März 2008 lehnte der Kreisrat sowohl die Kompensation als auch die Auszahlung von über die Sollarbeitszeit hinaus geleisteten Arbeitsstunden ab. Ihr wurde indes zugebilligt, den maximalen Gleitzeitsaldo (50 Stunden) zu kompensieren.

B.
Mit Eingabe vom 29. April 2008 beantragte U._____ beim kantonalen Verwaltungsgericht, der Kreis X._____ sei zu verpflichten, ihr als Abgeltung der geleisteten Überzeit in der Zeit vom 1. Mai 2004 bis 29. Februar 2008 Fr. 106'666.60 abzüglich Sozialversicherungsbeiträge nebst 5% Zins seit 1. April 2008 (Ziff. 1) und eine Genugtuung wegen erlittener seelischer Unbill zufolge Mobbings nach richterlichem Ermessen, mindestens aber Fr. 45'000.- nebst 5% Zins seit 1. Januar 2006 zu bezahlen (Ziff. 2); alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Kreises X._____ (Ziff. 3). Das Verwaltungsgericht nahm die Rechtsschrift als Klage gemäss

Art. 63 Abs. 1 lit. e VRG entgegen und wies diese mit Entscheid vom 16. Februar 2010 ab.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten lässt U._____ an ihren vorinstanzlich gestellten Rechtsbegehren festhalten.
Der Kreis X._____ lässt Abweisung der Beschwerde beantragen, soweit darauf einzutreten sei.
Erwägungen:

1.
1.1 Der angefochtene Entscheid ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG) und betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinn von Art. 82 lit. a BGG. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Diesfalls ist die Beschwerde nur zulässig, wenn ein Streitwert von Fr. 15'000.- erreicht wird (Art. 85 Abs. 1 BGG) oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Abs. 2). Vorliegend ist der Streitwert offensichtlich gegeben und ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Rügen gegen die Sachverhaltsfeststellung sind nur zulässig, wenn diese offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252). Das Bundesgericht prüft die Auslegung des eidgenössischen und kantonalen Verfassungsrechts frei, die Auslegung des kantonalen Gesetzesrechts dagegen nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9; Urteil 2C 187/2009 vom 1. Dezember 2009 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 134 I 140 E. 5.3 S. 148). Die Rüge, im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung sei der grundrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden, kann jedoch uneingeschränkt erhoben werden (Urteil 1C 560/2008 vom 6. April 2009 E. 1.2 mit Hinweis).

1.3 Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 132 II 257 E. 2.5 S. 262; 130 III 136 E. 1.4 S. 140). Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Es ist jedenfalls nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu untersuchen, wenn diese vor Bundesgericht nicht mehr vorgetragen werden (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254).

2.
2.1 Die Beschwerdeführerin arbeitete teilzeitlich, nämlich bis Ende Februar 2006 mit einem Pensum von 70% und danach mit einem Pensum von 90%. Für die Zeit vom 1.September 2006 bis 31. August 2007 wurde ihr Pensum befristet um 10% aufgestockt. Sie macht gestützt auf Art. 95 in Verbindung mit Art. 112 der Ausführungsbestimmungen zur Personalverordnung der Stadt Chur (ABzPVO, RBC 204; in Kraft seit 1. Januar 2005) eine Entschädigung geltend für über die Sollarbeitszeit hinaus bis zum Erreichen eines Vollzeitpensums geleistete Stunden, im Einzelnen im Jahr 2004: Fr. 28'968.50; 2005: Fr. 45'804.00; 2006: 15'590.00; 2007: Fr. 5'332.00; 2008: Fr. 2'770.00, total Fr. 98'464.50. Unter Berücksichtigung einer Ferienentschädigung von 8,33 % ergibt sich der geltend gemachte Betrag von Fr. 106'666.60. Die relevanten Bestimmungen der ABzPVO lauten wie folgt:
Art. 95 Überstunden
a) Begriff
Als Überstunden gelten nur von den Vorgesetzten angeordnete oder monatlich anerkannte bzw. genehmigte Arbeitsstunden ausserhalb der Block- und Gleitzeiten.
Art. 96 b) Ausgleich

1 Überstunden sind grundsätzlich durch Gewährung von Freizeit gleicher Dauer auszugleichen. Der Ausgleich hat, sofern möglich, im gleichen Kalenderjahr, bei Überstundenleistungen während der Nacht, so rasch als möglich, zu erfolgen.
2 Ist ein Zeitausgleich aus betrieblichen Gründen nicht möglich, werden die Überstunden ausnahmsweise vergütet. Dienststellenleiterinnen und -leiter haben keinen Anspruch auf Barvergütung.
A. Teilzeitangestellte
Art. 111 Arbeitszeit
Die Arbeitszeit der Teilzeitangestellten wird im Einvernehmen mit dem Personalamt individuell festgelegt. Die einmal gewählte Arbeitszeit gilt als Sollarbeitszeit. (...)
Art. 112 Abweichen von der Arbeitszeit
Die über die Soll-Arbeitszeit hinaus geleisteten Stunden sind im Rahmen der Gleitzeit zu kompensieren. Ist eine Kompensation aus betrieblichen Gründen nicht möglich, so werden die zusätzlichen Stunden ohne Zuschlag bis zum Erreichen eines Vollzeitpensums mit einer Ferienentschädigung gemäss Art. 37 Abs. 2 vergütet. Für Überstunden gelten die Art. 95 ff.

2.2 Das kantonale Gericht nahm erstens an, Dienststellenleitende hätten gemäss Art. 96 Abs. 2 ABzPVO keinen Anspruch auf Barvergütung von Überstunden. Die vorinstanzliche Klägerin sei aber unbestritten Dienststellenleiterin in diesem Sinn und habe daher - auch als teilzeitlich Angestellte - grundsätzlich keinen Entschädigungsanspruch. Zweitens ist es zur Ansicht gelangt, es gäbe berechtigte Zweifel an der Betriebsnotwendigkeit der geltend gemachten Überstunden und drittens habe sie auch nicht den hinreichenden Nachweis erbracht, dass die geltend gemachten Stunden tatsächlich geleistet worden seien.

2.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass sie als teilzeitlich angestellte Präsidentin der Vormundschaftsbehörde gemäss Art. 96 Abs. 2 Satz 2 ABzPVO grundsätzlich keinen Entschädigungsanspruch für Überstunden besitze. Damit werde Art. 112 ABzPVO willkürlich ausgelegt. Diese Bestimmung gelte für alle Teilzeitangestellten unabhängig davon, ob sie eine Dienststelle leiten würden oder nicht. Die über die Sollarbeitszeit hinaus bis zum Erreichen eines Vollpensums geleisteten Mehrstunden seien aufgrund der Gesetzessystematik und des Wortlauts von Art. 112 ABzPVO keine Überstunden und demnach (bei fehlender Kompensationsmöglichkeit) ohne Zuschlag zu vergüten. Der Gesetzgeber habe somit bei Art. 112 ABzPVO bewusst (qualifiziertes Schweigen) keinen Vorbehalt für Dienststellenleitende gemacht. Die von der Vorinstanz vertretene Auffassung, von leitenden Angestellten werde grundsätzlich erwartet, dass sie etwas mehr als die übliche Arbeitszeit arbeiteten, unabhängig ob sie voll- oder teilzeitlich angestellt seien, sei unhaltbar. Diese Begründung würde im Ergebnis dazu führen, dass entgegen der Formulierung von Art. 112 ABzPVO teilzeitlich angestellte Dienststellenleitende unterschiedlich zu anderen Teilzeitangestellten behandelt würden und
teilzeitlich angestellte Dienststellenleitende, deren Pensum nicht dem Arbeitsanfall entsprechend dotiert sei, unentgeltlich arbeiten müssten.
2.4
2.4.1 Strittig ist das systematische Verhältnis zwischen Art. 95 f. und Art. 111 f. ABzPVO. Nach Auffassung der Vorinstanz gilt der allgemeine Grundsatz, dass leitende Angestellte nicht für Überstunden entschädigt werden, wie es in Art. 96 Abs. 2 ABzPVO festgehalten ist, "selbstredend" auch für das Überschreiten der Soll-Arbeitszeit. Die Beschwerdeführerin argumentiert dementgegen, Teilzeitarbeitsverhältnisse nach Art. 111 f. ABzPVO würden selbständig geregelt, insbesondere sei Mehrarbeit unabhängig von den Bestimmungen zu den Überstunden zu entschädigen.
Diese Ansicht widerspricht der Systematik. Würde dies zutreffen, wäre Mehrarbeit über die Sollstunden hinaus immer zu entschädigen, unabhängig davon, ob sie im Sinne von Art. 95 ABzPVO angeordnet war, da gemäss Art. 112 ABzPVO die Entschädigung nicht von dieser Bedingung abhängig ist. Das macht auch die Beschwerdeführerin selber nicht geltend, begründet sie doch ausführlich, weshalb in ihrem Fall die Überstunden betriebsnotwendig und daher im Sinne von Art. 95 ABzPVO (implizit) angeordnet gewesen seien. Es wäre denn auch nicht einsichtig, weshalb eigentliche Überstunden nur entschädigt würden, wenn sie angeordnet bzw. betriebsnotwendig wären, die tatsächlich erbrachte Mehrarbeit von Teilzeitangestellten hingegen voraussetzungslos. Aufgrund der Gesetzessystematik ist somit davon auszugehen, dass Art. 95 f. ABzPVO auch für Teilzeitangestellte gelten. Sinn und Zweck des Art. 112 ABzPVO ist vielmehr ein anderer. Überstunden liegen grundsätzlich vor, soweit die normale Arbeitszeit überschritten wird. Das würde bei teilzeitlich Tätigen man-

gels einer speziellen Regelung zur Folge haben, dass sie bei grossem Arbeitsanfall und Mehrarbeit bis zu einem Vollpensum für die gleiche Arbeit mehr Lohn erhielten (nämlich den Grundlohn plus den Überstundenzuschlag) als ihre mit einem Vollzeitpensum angestellten Kolleginnen und Kollegen, die für die genau gleiche Anzahl Arbeitsstunden nur den Grundlohn erhielten. Wenn der Arbeitgeber dies als unbillig empfindet, muss er für diese Mehrarbeit bis zur Vollzeit den Überstundenzuschlag wegbedingen (JUDITH BREGNARD-LUSTENBERGER, Überstunden- und Überzeitarbeit, 2006, S. 302; HANS-PETER EGLI, Neue Tendenzen bei der Teilzeitarbeit, SJZ 2000, S. 205 ff., S. 214). Genau dies ist der Inhalt von Art. 112 ABzPVO. Art. 96 Abs. 2 Satz 2 ABzPVO gilt demnach auch für teilzeitlich angestellte Dienststellenleitende. Es trifft zu, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, dass damit teilzeitlich angestellte Dienststellenleitende unterschiedlich zu anderen Teilzeitangestellten behandelt werden und teilzeitlich angestellte Dienststellenleitende allenfalls unentgeltlich Mehrarbeit leisten müssen. Auch vollzeitlich tätige Dienststellenleitende müssen aber gegebenenfalls unentgeltlich Mehrarbeit leisten, wenn ihr Vollpensum zur Bewältigung der anfallenden Arbeit nicht ausreicht. Der Gesetzgeber behandelt damit alle Dienststellenleitende - ob voll- oder teilzeitlich angestellt - gleich. Hätte er demgegenüber im Sinne der Beschwerdeführerin alle Teilzeitangestellten - ob gewöhnliche Angestellte oder Dienststellenleitende - gleich zu behandeln, würde dies bewirken, dass leitende Funktionen von der Verwaltung nicht mehr in Teilzeit besetzt würden.

2.4.2 Hinsichtlich der für die Zeit von Mai bis Dezember 2004 beantragten Entschädigungsforderung in der Höhe von Fr. 28'968.50 sind nach den Grundsätzen des intertemporalen Rechts (BGE 132 V 215 E. 3.1.1 S. 220, 130 V 445 E. 1 S. 446 f. mit Hinweisen) die bis Ende 2004 gültig gewesenen Bestimmungen heranzuziehen.

Die Personalverordnung (PVO) der Stadt Chur vom 13. Juni 1975 sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zur Personalverordnung (Personalreglemente) enthalten einzig Regelungen zur Überzeit. Analog zum seit 1. Januar 2005 in Kraft stehenden Art. 96 Abs. 2 ABzPVO wurde in Art. 87 Abs. 3 (der bis 31. Dezember 2004 gültig gewesenen) PVO festgehalten, dass Chefbeamte keinen Anspruch auf Barentschädigung der Überzeit haben und angeordnete Überzeit durch Freizeit zu kompensieren ist. Dementsprechend gilt das hievor (E. 2.4.1) Gesagte auch für die Forderung aus der bis Ende 2004 geltend gemachten Mehrarbeit.

2.5

2.5.1 Die Vorinstanz berief sich in ihrer Begründung zudem auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 321c OR. Gemäss BGE 129 III 171 E. 2.1 S. 173 gilt die in einem Betrieb übliche Arbeitszeit für leitende Angestellte nicht; von ihnen wird erwartet, dass sie etwas mehr leisten als nur das übliche Pensum. Wegleitend ist die Überlegung, dass mit der Übernahme einer leitenden Funktion der Umfang und das Gewicht der vom Arbeitnehmer zu erfüllenden Aufgaben die Gegenleistung des Arbeitgebers in bedeutenderem Masse bestimmen als die wöchentliche Arbeitszeit und leitende Angestellte ihrer verantwortungsvollen und selbständigen Stellung entsprechend die Arbeitszeit weitgehend frei einteilen könnten. Leitende Angestellte haben ohne ausdrückliche Regelung der Arbeitszeit deshalb nur dann einen Anspruch auf Überstundenentschädigung, wenn ihnen zusätzliche Aufgaben über die vertraglich vereinbarten Pflichten hinaus übertragen werden oder wenn die ganze Belegschaft während längerer Zeit in wesentlichem Umfang Überstunden leistet (Urteil des Bundesgerichts 4C.320/1996 vom 6. Februar 1997, E. 5a mit Hinweisen, publ. in: Jahrbuch des schweizerischen Arbeitsrechts [JAR]1998 S. 145 f.). Die gesetzliche Regelung von Art. 321c OR gilt jedoch auch für leitende Angestellte, soweit der zeitliche Umfang vertraglich ausdrücklich verabredet ist.

2.5.2 Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz sei in diesem Zusammenhang aktenwidrig davon ausgegangen, bei ihr sei keine feste Arbeitszeit, sondern lediglich das Arbeitspensum geregelt gewesen. Gemäss ihren Arbeitsverträgen sei nicht nur das Arbeitspensum, sondern auch die Wochenarbeitszeit beziffert worden. Aus der Personalgesetzgebung resultiere sodann, dass die Blockzeiten, soweit im Rahmen des Teilzeitpensums möglich, einzuhalten waren und sie daher ihre Arbeit keineswegs frei einteilen konnte. Dies sei von Bedeutung im Blick auf die Frage, ob sie im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 321c OR als leitende Angestellte gelte.

2.5.3 Diese Ausführungen sind unbehelflich. Art. 321c OR regelt ganz allgemein die Überstundenarbeit und enthält keine Sonderregelung für leitende Angestellte. Die Abgrenzung der leitenden Angestellten und deren Erfassung musste daher von der Rechtsprechung entwickelt werden. Jene Kriterien sind aber nicht - auch nicht analog - auf das Personalrecht der Stadt Chur übertragbar, denn im Gegensatz zu Art. 321c OR bestimmt der auch auf Teilzeitangestellte anwendbare (vgl. E. 2.4) Art. 96 Abs. 2 ABzPVO, dass Dienststellenleitende keinen Vergütungsanspruch besitzen und zwar unabhängig davon, ob die Arbeitszeit festgelegt ist. Im Übrigen

wurde nicht nur die Arbeitszeit der Beschwerdeführerin bestimmt; das Gesetz legt auch die Arbeitszeit der Vollzeitangestellten fest (Art. 82 ABzPVO). Entscheidend ist einzig, ob jemand eine Dienststelle leitet, was auf die Beschwerdeführerin unbestritten zutrifft.
2.6
2.6.1 Schliesslich erachtet die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Auslegung des Personalrechts auch im Ergebnis als willkürlich. Es gehe nicht darum, dass nur "etwas Mehrarbeit" nicht entschädigt werde, sondern Mehrarbeit in erheblichem Ausmass. Es würde dem Gerechtigkeitsgedanken in stossender Weise zuwiderlaufen, wenn der Arbeitgeber diese entgegen nehmen dürfte und dafür belohnt würde, dass er die Stellen der dienststellenleitenden Person und ihrer Abteilung überhaupt nicht dem effektiven Arbeitsanfall entsprechend besetzt habe.
2.6.2 Auch diese Begründung betrifft nicht spezifisch eine teilzeitlich arbeitende Dienststellenleiterin, sondern auch den vollzeitlich Angestellten. Hintergrund des vorliegenden Verfahrens sind unterschiedliche Auffassungen der Parteien darüber, wie die Vormundschaftsbehörde und besonders die Stelle der Beschwerdeführerin angesichts des Arbeitsanfalls zu dotieren gewesen wäre. Der Beschwerdegegner weigerte sich stets, eine Aufstockung des Pensums vorzunehmen und war entsprechend auch nicht gewillt, Überstunden oder Mehrarbeit zu entschädigen. Da die Beschwerdeführerin diese Auffassung offenbar nicht teilte, hätte sie es in der Hand gehabt, die Stelle zu kündigen bzw. bei Ablauf der Amtsperiode am 31. Mai 2005 sich für keine weitere Amtsdauer zur Verfügung zu stellen. Wenn sie trotzdem blieb - im Wissen um die Haltung der Gegenpartei - ist es selbst bei Mehrarbeit in erheblichem Ausmass nicht stossend, dass sie gemäss der gesetzlichen Regelung keine zusätzliche Entschädigung erhielt.

2.7 Es besteht demnach grundsätzlich kein Anspruch auf Entschädigung der Mehrarbeit, weshalb auf die zusätzlichen Erwägungen der Vorinstanz betreffend Betriebsnotwendigkeit und fehlendem Nachweis der geltend gemachten Stunden nicht näher einzugehen ist.

3.
3.1 Die Beschwerdeführerin stellt sodann eine Genugtuungsforderung wegen Mobbing über mindestens Fr. 45'000.-. In diesem Zusammenhang wendet sie ein, das kantonale Gericht habe es unterlassen, sich mit den einzelnen von ihr als persönlichkeitsverletzend geschilderten Handlungen auseinander zu setzen und diese nur pauschal auf persönliche Differenzen mit dem Kreisratspräsidenten und dem Kreisrat und das Austragen einer arbeitsrechtlichen Streitigkeit reduziert, weshalb das rechtliche Gehör verletzt sei. Da der Vorinstanz bei der Beurteilung, ob Mobbing vorliege, ein erheblicher Entscheidungsspielraum zugestanden habe, hätte die Begründung eines Mobbing verneinenden Entscheids höheren Anforderungen zu genügen. Aus der Begründung des Entscheids sei nicht ersichtlich, ob sich die Vorinstanz von sachlichen Kriterien habe leiten lassen.

3.2 Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 134 I 83 E. 4.1 S. 88 mit Hinweisen). Diesen Anforderungen genügt der angefochtene Entscheid; die Beschwerdeführerin war denn auch in der Lage, ihn sachgemäss anzufechten. Zwar wäre es wünschenswert gewesen, wenn sich die Vorinstanz kurz zu einzelnen beschwerdeweise vorgebrachten Indizien geäussert hätte, auch wenn es nur darum gegangen wäre, sie zu
widerlegen. Diese Indizien sind aber nicht geeignet, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen (Art. 97 Abs. 1 BGG; vgl. nachfolgend E. 3.2.2; ebenso Urteil 4A 245/2009 Vom 6. April 2010 E. 2.4).

4.
4.1 Mobbing ist nach einer auch vom Bundesgericht verwendeten Definition ein systematisches, feindliches, über einen längeren Zeitraum anhaltendes Verhalten, mit dem eine Person an ihrem Arbeitsplatz isoliert, aus-

gegrenzt oder gar von ihrem Arbeitsplatz entfernt werden soll (Urteile 8C 826/2009 vom 1. Juli 2010 E. 4.2; 4A 32/2010 vom 17. Mai 2010 E. 3.2; 4A 245/2009 vom 6. April 2010 E. 4.2, je mit Hinweisen). Das Opfer ist oft in einer Situation, wo jede Einzelhandlung unter Umständen als zulässig zu beurteilen ist, jedoch die Gesamtheit der Handlungen zu einer Destabilisierung des Opfers und bis zu dessen Entfernung vom Arbeitsplatz führen kann. Mobbing liegt aber nicht schon dann vor, wenn ein Arbeitskonflikt oder eine schlechte Arbeitsatmosphäre besteht, oder wenn eine angestellte Person aufgefordert wird - auch nicht auf eindringliche Weise oder mit der Androhung von Disziplinarmassnahmen oder einer Entlassung - seinen Arbeitspflichten nachzukommen (Urteile 4A 32/2010 vom 17. Mai 2010 E. 3.2; 4A 245/2009 vom 6. April 2010 E. 4.2, je mit Hinweisen). Mobbing ist schwierig zu beweisen. Ein Beweis kann in der Regel nur auf der Würdigung einer Vielzahl von Indizien beruhen. Dabei muss aber stets auch in Erwägung gezogen werden,
dass sich die betroffene Person das Mobbing nur einbildet oder sich sogar missbräuchlich darauf beruft (Urteile 8C 826/2009 vom 1. Juli 2010 E. 4.2; 4A 32/2010 vom 17. Mai 2010 E. 3.2; 4A 245/2009 vom 6. April 2010 E. 4.2; 8C 358/2009 vom 8. März 2010 E. 5.1; 4C 179/2004 vom 14. September 2004 E. 2.1, je mit weiteren Hinweisen). Weil die Beurteilung auf einer Gesamtwürdigung der Umstände beruht, insbesondere der Indizien, welche das Mobbing ausmachen, ist rechtsprechungsgemäss selbst in Fällen, wo freie Kognition besteht, dem kantonalen Gericht ein Ermessensspielraum zuzugestehen (Urteile 4A 32/2010 vom 17. Mai 2010 E. 3.3.4 und 4A 245/2009 vom 6. April 2010 E. 4.3.3).
4.2
4.2.1 Gemäss den Vorbringen der Beschwerdeführerin habe das kantonale Gericht vielfache Mobbing-Indizien, namentlich wiederholte feindselige und herabwürdigende Ausdrucksweisen, nicht in seine Würdigung einbezogen und damit die Beweise willkürlich zugunsten des Beschwerdegegners gewertet. So habe der Kreisratspräsident ihr immer wieder Führungsschwäche vorgeworfen, sie delegiere zu wenig und komme ihren Pflichten als Amtsstellenleiterin nicht nach; sie sei "meilenweit vom Ziel entfernt" und ihre Überzeiten eine "dornenvolle Geschichte"; sie sei zudem nicht einsichtig und nicht bereit, "mit Überzeugung und Volldampf an der Behebung der gravierenden Mängel" zu arbeiten, ihr Verhalten erwecke ferner den "Eindruck von Beliebigkeit und fehlender Planung". Der Kreisrat und insbesondere sein Präsident habe ihre Darstellung der Überlastung nicht ernst genommen und sich bewusst passiv verhalten und viel zu spät geeignete Massnahmen ergriffen.
4.2.2 Mobbing setzt, wie dargelegt (E.4.1), ein systematisches, auf Ausgrenzung gerichtetes feindseliges Verhalten voraus. Die hievor (E. 4.2.1) geschilderten Äusserungen könnten Indizien für Mobbing sein; massgeblich ist indessen, in welchem Zusammenhang sie geäussert wurden. Der Kreisrat lehnte mit Beschluss vom 24. November 2003 ein Gesuch der Beschwerdeführerin um Aufstockung ihres Pensums von 70% auf 100% ab. Am 28. November 2003 fand diesbezüglich eine Aussprache zwischen ihr und dem Kreisratspräsidenten statt und es wurde vorgesehen, wenigstens im Dezember 2003 und Januar 2004 keine Überstunden mehr zu machen, wie sie selber festhielt. Die monierte Feststellung des Kreisratspräsidenten, sie sei "meilenweit vom Ziel entfernt" bezog sich auf diese Aussprache und die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin in der Folge trotzdem auch für diese beiden Monate wieder beträchtliche Überstunden geltend machte. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Formulierung unsachlich gewesen sein soll. Es trifft auch nicht zu, dass der Kreisrat passiv blieb. Am 19. Februar 2004 setzte er einen Ausschuss ein, um sich vertieft mit der Arbeitsbelastung auseinanderzusetzen. Am 1. März 2005 wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, man werde
voraussichtlich eine aussenstehende Fachperson zur Analyse beiziehen; "das kostet zwar Geld, so besteht jedoch hoffentlich Gewähr, dass für die VB (Vormundschaftsbehörde) eine Lösung gefunden werden kann, die befriedigt und auch mittelfristig Bestand hat". In der Folge wurde der (schon früher beigezogene) Experte F._____ beauftragt. Dieser erachtete in seiner Organisationsanalyse vom 5. Juli 2005 einerseits eine Pensenaufstockung als nötig, wobei diese erst definitiv festgelegt werden könnte, wenn die aktuell ungenügende statistische Erfassung der Fallzahlen verbessert sei. Gleichzeitig wies er auf strukturelle Mängel und Führungsdefizite der Beschwerdeführerin hin. Als Übergangslösung wurde ein 60%-Pensum für einen befristeten Einsatz einer vom Experten vermittelten "Springerin" bewilligt. Im Schlussbericht des Experten vom 22. Dezember 2005, der seinerseits auf den zweimonatigen Erfahrungen der Springerin beruhte, wurden verschiedene Pensenerhöhungen in der ganzen Behörde vorgeschlagen und vom Kreisrat in der Folge am 15. Februar 2006 bewilligt. Auch das Pensum der Beschwerdeführerin wurde befristet auf ein Jahr von 70% auf 100% aufgestockt mit der Auflage, mindestens 50% für die anstehende Reorganisation einzusetzen, trotz
Bedenken des Kreisrats bezüglich Einhaltung dieser Auflage. Der externe Berater formulierte im Schlussbericht vom 22. Dezember 2005 erneut ein Führungsproblem. Die Reorganisationsvorschläge würden nur zögerlich

umgesetzt. Es fehle etwas das "feu sacré". Wenn der Kreisratspräsident der Beschwerdeführerin vorgeworfen haben sollte, dass sie nicht einsichtig sei, "mit Überzeugung und Volldampf an der Behebung der gravierenden Mängel" zu arbeiten, so deckt sich dies mit der Feststellung des Experten und war auch nicht unnötig harsch formuliert. Am 21. Februar 2007 stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Sofortmassnahmen für den Rechtsdienst der Vormundschaftsbehörde (zusätzliches Pensum von 120 Stunden in der Zeit vom 1. März bis 30. April 2007), wobei sie darauf hinwies, dass sie vom 23. Februar bis 5. März 2007 ferienabwesend sein werde. In seiner Antwort vom 2. März 2007 schrieb der Kreisratspräsident: "Es ist der Sache sicher auch nicht dienlich, wenn Du mit Deinem Begehren bis vor Ferienantritt zuwartest, den Rest Deiner Stellvertretung überlässt und einen überstürzten Arbeitsbeginn der Aushilfe beantragst, der in Deine Ferienzeit fällt. Das erweckt den Eindruck der Beliebigkeit und fehlenden Planung." Auch letztere gerügte
Formulierung kann, im Zusammenhang betrachtet, nicht als feindlich verstanden werden. Es trifft zu, dass es ein sehr kurzfristiges Begehren war gestützt auf andererseits "seit Längerem" bestehende Pendenzen und dass es wenig geplant erscheint, den Stellenantritt während der Ferienabwesenheit der Vorgesetzten anzusetzen. Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Bezeichnung der Überzeiten als "dornenvolle Geschichte" abschätzig sein soll.
4.2.3 Wenn die Vorinstanz vor diesem Hintergrund festhielt, es habe sich um die Austragung einer Arbeitsstreitigkeit zwischen dem vorgesetzten Beklagten und der weisungsgebundenen vorinstanzlichen Klägerin gehandelt, ist dies nicht als willkürlich zu erachten. Mobbing kann noch nicht deshalb bejaht werden, weil ein Arbeitgeber Ziele setzt, welche der Mitarbeiter nicht erreicht und er deshalb unter Druck steht (DOMINIQUE QUINTON, Le concept du mobbing - cas cliniques, in Harcèlement au travail (Hrsg. Gabriel Aubert/Jean-Marc Guinchard/ Marcel Piccot), 2002, S. 65 ff., S. 69).
Das kantonale Gericht berief sich namentlich auf die Organisationsanalyse, welche den Vorwurf der Führungsschwäche gestützt habe. Die Beschwerdeführerin macht geltend, damit seien die entgegenstehenden Zeugenaussagen E._____ und P._____ nicht berücksichtigt worden, was einer willkürlichen Beweiswürdigung entspreche. Es ist indessen nicht willkürlich, vor allem auf den externen Experten abzustellen statt auf die der Beschwerdeführerin eher nahestehenden Zeugen, zumal die vom Experten vermittelte Springerin mit ihrer zweimonatigen Tätigkeit im Betrieb die Möglichkeit hatte, einen guten Einblick zu gewinnen, und in ihrem Bericht ihrerseits den fehlenden Veränderungswillen und die Führungsdefizite der Beschwerdeführerin (zu gründliches Arbeiten am Einzelfall, mangelndes Vertrauen in Mitarbeitende und aussenstehende Institutionen, Mitarbeitende bearbeiten Fälle zu lange, gleichsam wie als Mandatsträger) bestätigte. Schliesslich begrüsste die Beschwerdeführerin selbst den Beizug des Experten F._____ und wünschte sich ihn auch als anschliessenden externen Begleiter des Reorganisationsprojekts. Erst nachdem dieses nicht innerhalb des geplanten Zeitrahmens fortschritt, machte sie mangelnde Sachlichkeit des Experten geltend
(Schreiben vom 20. April 2007).
An der fehlenden Willkür der vorinstanzlichen Beweiswürdigung ändern auch die weiteren, von der Beschwerdeführerin vorgebrachten und von der Vorinstanz nicht ausdrücklich gewürdigten Indizien (nachfolgend E. 4.3 bis 4.5) nichts.
4.3
4.3.1 In der Beschwerde wird ferner eingewendet, das kantonale Gericht habe in unhaltbarer Weise nicht gewürdigt, dass sich der Beschwerdegegner nicht von einem Zeitungsbericht distanzierte, der von Missständen in der Vormundschaftsbehörde berichtete und nur aufgrund einer Indiskretion seitens des Kreisrats entstanden sein konnte. Dieser Bericht und die fehlende Richtigstellung seien geeignet gewesen, ihr berufliches und soziales Ansehen zu schädigen und hätten den Weg geebnet, sie sukzessive in eine Ecke zu drängen und sie letztlich entmutigt aufgeben zu lassen, indem sie sich im Jahr 2009 nicht wieder zur Wahl gestellt habe.
4.3.2 Der Zeitungsbericht datiert vom 2. November 2005 und stammt damit aus dem ersten Jahr der bis 2009 laufenden Amtsdauer. Allein schon deshalb ist nicht ersichtlich, inwiefern der behauptete Kausalzusammenhang bestehen soll. Das Anzetteln einer Zeitungskampagne kann zwar in der Tat eine (extreme) Form des Mobbings sein. Vorliegend ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich um eine einmalige Berichterstattung handelte, wobei Führungsmängel zwar (gestützt auf den ersten Bericht des Experten F._____) erwähnt wurden, aber ebenso organisatorische Probleme. Im Kommentar der Zeitung wurde zudem herausgestrichen, dass die fehlende Anpassung der Strukturen auch den politischen Behörden anzulasten sei. Schliesslich wurde der Kreisratspräsident in dem Sinn zitiert, als er den ebenfalls geäusserten Vorwurf überrissener Gehälter entschieden zurückweise und aufgrund der eingeleiteten Massnahmen eine positive Entwicklung erwarte. Ins-

gesamt lässt sich aus der Indiskretion kein gezieltes Schlechtmachen der Beschwerdeführerin ableiten, weshalb die Würdigung der Vorinstanz, welche diesen Aspekt nicht einbezog, nicht willkürlich war.
4.4
4.4.1 Weitere Indizien für Mobbing sieht die Beschwerdeführerin darin, dass der Kreisrat ihr einen "Maulkorb" verhängt und ihr in ungerechtfertigter Weise illoyales Verhalten und Indiskretion vorgeworfen, umgekehrt jedoch hinter ihrem Rücken mit einem ihrer Untergebenen (C._____) ihre Arbeitsweise erörtert habe.
4.4.2 Anlass für das Telefongespräch des Kreisratspräsidenten mit C._____ war ein E-mail der Beschwerdeführerin vom 21. November 2005, worin diese den Kreisratspräsidenten informierte, C._____ müsse aus gesundheitlichen Gründen "vorläufig kürzer treten". Einen Grund gab sie nicht an. Der Kreisratspräsident wandte sich daraufhin direkt an C._____. Aufgrund der Angaben des letzteren gegenüber der Beschwerdeführerin habe ihn der Kreisratspräsident dann nach der Arbeitsweise der Beschwerdeführerin gefragt. Er seinerseits habe erwähnt, sie arbeite sehr genau und sorgfältig und er bekunde teils Mühe mit gewissen Rückfragen, die ihm manchmal als zu detailliert erschienen. Gleichzeitig habe er auf eine sehr gute Zusammenarbeit im Team und mit der Präsidentin hingewiesen. Der Wille des Kreisratspräsidenten sie ins Abseits zu Drängen oder eine Isolation von ihren Mitarbeitenden zu erreichen, lässt sich daraus nicht ableiten. Nachdem bereits in der Organisationsanalyse vom Juli 2005 gerade auch bezogen auf das Verhältnis Präsidentin/Sekretär (C._____) eine zu starke Kontrolle und Anbindung festgestellt worden war, ist es nachvollziehbar, dass sich der Kreisratspräsident unmittelbar bei C._____ informieren wollte.
Inwiefern sodann das Schreiben des Kreispräsidenten vom 2. März 2007 ein Mobbing-Verhalten beinhalten soll, ist nicht ersichtlich. Mit dem Schreiben des Kreisrats vom 18. April 2007, worin dieser auf den Zwischenbericht des Experten vom 15. März 2007 reagierte, spitzte sich die Situation zu. Weshalb der Kreisrat dieses als vertraulich bezeichnete, um der Beschwerdeführerin mangelnde Loyalität vorzuwerfen, nachdem diese es trotzdem bei den Mitgliedern der Vormundschaftsbehörde verteilt hatte, ist in der Tat nicht einsichtig. Darauf muss jedoch nicht weiter eingegangen werden. Mobbing durch Isolierung einer Person - worauf sich die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang beruft - kann nicht durch ein einmaliges Verhalten in einer zugespitzten Situation stattfinden, sondern nur durch wiederholtes Vorgehen (Quinton, a.a.O., S. 67).

4.5 Schliesslich habe die Vorinstanz auch nicht gewürdigt, dass ihr der Kreisratspräsident einen völlig ungerechtfertigten und über das Ziel hinausschiessenden Verweis erteilte, weil sie mit drei Mitarbeitern, nach Absprache mit diesen, keine Mitarbeiterbeurteilungen durchführte. Das Erteilen von Weisungen, die sachlich nicht nachvollziehbar sind und lediglich als Schikane erscheinen, sind charakteristisch für Mobbing (Urteil 4C.343/2003 vom 13. Oktober 2004 E. 3.2). Die Beschwerdeführerin hatte - nachvollziehbar - begründet, weshalb in diesen drei Ausnahmefällen auf die Mitarbeitergespräche verzichtet werden könnte. Der Kreisratspräsident erteilte einen Verweis, weil er diese Weigerung "als klare Verletzung der Vorgesetztenstellung und Autorität des KP" betrachtete. Allgemein war offenbar im Kreisrat die Meinung, die Beschwerdeführerin würde die Behörde nicht als weisungsberechtigte vorgesetzte Stelle akzeptieren. Anderseits sagte Amtsvormund U._____ als Zeuge aus, der Kreisratspräsident hätte allgemein im Umgang mit den Abteilungsleitern einen "direktiven Umgang" gepflegt. Das zeigt, dass es weniger um eine spezifische Schikane der Beschwerdeführerin, sondern vielmehr allgemein um Durchsetzung eines Machtanspruchs ging.

5.
Nach dem Dargelegten ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdegegner hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. Urteil 1C 279/2007 vom 25. März 2008 E. 3).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 25. Januar 2011
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Ursprung Polla