

BGer 8C_468/2021 vom 2. Februar 2022

Bundesgericht, 2022-02-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_468_2021

FR: TF 8C_468/2021 du 2 février 2022

IT: TF 8C_468/2021 del 2 febbraio 2022

Erwägungen

E. 1

Die Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, da die Beschwerde unter Einhaltung der gesetzlichen Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) und Form (Art. 42 BGG) von einer durch die Entscheidung besonders berührten Partei mit einem schutzwürdigen Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 89 Abs. 1 BGG) eingereicht wurde. Weiter richtet sich das Rechtsmittel gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG und Art. 228 Abs. 1 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 [KO; LS 181.10]; vgl. auch BGE 145 I 121 E. 1.3.1 mit Verweis auf Urteil 2C_124/2013 vom 25. November 2013 E. 1.3.3; Urteil 8C_533/2020 vom 25. November 2020 E. 1). Er betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinn von Art. 82 lit. a BGG . So anerkennt der Kanton Zürich die Evangelisch-reformierte Landeskirche als selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 16 Abs. 1 KO). Ferner geht es um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- (Art. 51 Abs. 1 lit. a, Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) ist erreicht.

E. 2.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (BGE 145 V 188 E. 2; 140 III 115 E. 2).

E. 2.2

Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht gilt demgegenüber eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene Entscheid die Grundrechte oder kantonales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Da keine gesetzliche Ausnahme besteht (Art. 95 lit. c-e BGG), ist die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts gegenüber kantonalem Recht auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere auf Willkür (Art. 9 BV), beschränkt (Urteil 8C_607/2021 vom 19. Januar 2022 E. 2.2).

E. 2.3

Gemäss Rechtsprechung ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 145 II 32 E. 5.1 ; 144 I 170 E. 7.3; 142 V 513 E. 4.2; je mit Hinweisen; Urteil 8C_607/2021 vom 19. Januar 2022 E. 2.3).

E. 3.1

Streitig und im Rahmen der zulässigen Beschwerdegründe (Art. 95, 96 und 97 Abs. 1 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG) zu prüfen ist, ob die Vorinstanz eine Rechtsverletzung beging, indem sie die Rechtmässigkeit der mit sofortiger Wirkung erfolgten Abberufung der Beschwerdeführerin aus dem Amt als Pfarrerin gemäss Beschluss des Kirchenrats vom 2. Oktober 2019 bestätigte.

E. 3.2

Als Pfarrerin in der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde U. _____ untersteht die Beschwerdeführerin der Personalverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 11. Mai 2010 (PVO; LS 181.40), sofern die KO nichts anderes bestimmt (§ 1 Abs. 1 PVO). Die massgebenden Bestimmungen über die Besonderheit des Arbeitsverhältnisses bei gewählten Pfarrpersonen, namentlich über deren Wahl durch die Kirchgemeinde (§ 13 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1]), die Personalverantwortung des Kirchenrats (Art. 220 Abs. 2 lit. k KO) und die Aufsicht der Kirchenpflege sowie der Bezirkskirchenpflege über die Amtsführung (Art. 164 lit. b und 186 lit. b KO) wurden im angefochtenen Entscheid zutreffend wiedergegeben. Darauf wird verwiesen.

E. 3.3

Hervorzuheben ist, dass das Arbeitsverhältnis gewählter Pfarrereinnen und Pfarrer gemäss § 27 PVO durch a) Nichtwiederwahl oder Verzicht auf Wiederwahl bei Ablauf der Amtsdauer, b) Rücktritt gemäss Art. 132 KO, c) Abberufung gemäss Art. 133 KO, d) Beendigung invaliditätshalber, e) vorzeitigen Altersrücktritt und Beendigung altershalber oder f) Tod endet. Wie die Vorinstanz willkürfrei darlegte, ist die bei Arbeitsverhältnissen mit Angestellten aufgeführte fristlose Beendigung durch Kündigung aus wichtigen Gründen (§ 31 i.V. mit § 26 Abs. 1 lit. c PVO) bei gewählten Pfarrpersonen nicht vorgesehen (§ 27 PVO). Gemäss Art. 133 KO kann der Kirchenrat gewählte Pfarrereinnen und Pfarrer abberufen, die sich zur Weiterführung ihres Amtes als unfähig oder unwürdig erwiesen haben oder deren Verhalten Ursache schwerer Missstände in der Kirchgemeinde ist.

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst - wie bereits vor Vorinstanz - eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen erneut geltend, der Kirchenrat habe die Pflicht zur Offenlegung der Gründe, auf die er die Abberufung stützen wolle, verletzt.

E. 4.1

Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt er ein persönlichkeitsbezogenes

Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Voraussetzung des Äusserungsrechts sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidwesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden. Wie weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen. Im öffentlichen Personalrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern der betroffenen Person klar war, dass sie mit einer solchen Massnahme zu rechnen hatte (BGE 144 I 11 E. 5.3 mit Hinweisen).

E. 4.2

Die Vorinstanz zeigte in ihrem Entscheid einlässlich und in nicht zu beanstandender Weise auf, dass der Beschwerdeführerin die Ausgangslage bezüglich der Abberufung aus dem Amt als Pfarrerin hinreichend bekannt war. So äusserte sich diese bereits in der Beschwerde vom 16. Februar 2017 gegen die am 18. Januar 2017 beschlossene Einstellung im Amt auch zum Fehlen von Vorwürfen, die eine Abberufung rechtfertigen würden. Im Rahmen der Administrativuntersuchung liess sich die Beschwerdeführerin sodann mit Eingabe vom 30. November 2018 zum Entwurf des Untersuchungsberichts, namentlich zur darin empfohlenen Abberufung aus dem Amt und zu den diesbezüglichen Voraussetzungen der Unfähigkeit sowie Unwürdigkeit vernehmen. Wie die Vorinstanz aufzeigte, war die Abberufung im Weiteren Gegenstand sowohl des Gesprächs vom 10. Januar 2019 mit dem Kirchenratsschreiber und dem Leiter Rechtsdienst der Evangelisch-reformierten Landeskirche wie auch der Eingabe an Letztere vom 24. April 2019. Schliesslich wurde die Beschwerdeführerin am 27. Juni 2019 - im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs - zur Stellungnahme zum Schlussbericht zur Administrativuntersuchung vom 25. Juni 2019, zu den Verfahrensakten sowie zur Abberufung aus dem Amt eingeladen. Der erwähnte Schlussbericht empfahl die Abberufung und legte die Gründe dafür dar. Die Beschwerdeführerin liess sich mit Stellungnahme vom 22. August 2019 vernehmen, und zwar namentlich zur Frage der Abberufung. Selbst wenn sich die Abberufungsgründe im Beschluss vom 2. Oktober 2019 nicht vollumfänglich mit jeder im Schlussbericht geäusserten Kritik decken, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht, legte der Kirchenrat einlässlich dar, weshalb sich die Beschwerdeführerin zur weiteren Ausübung ihres Amtes als unfähig und unwürdig erweise. Der ausführlich begründete Beschluss erfüllte die Anforderungen an die Begründungsdichte eines Entscheids. Die Beschwerdeführerin konnte ihren Standpunkt zur vorgesehenen Abberufung (mehrfach) wirksam zur Geltung bringen und namentlich auch sachgerecht gegen den Abberufungsbeschluss rekurrieren. Die Sichtweise der Vorinstanz, dass dem Anspruch auf rechtliches Gehör Genüge getan wurde, ist in Anbetracht des dargelegten Verfahrensablaufs nicht zu beanstanden.

E. 5

Bestritten ist im Weiteren die Rechtmässigkeit der Abberufung aus dem Amt als Pfarrerin in materiellrechtlicher Hinsicht.

E. 5.1

Die Vorinstanz lege zunächst dar, die in Art. 133 KO vorgesehene Abberufungsmöglichkeit gewählter Pfarrerinnen und Pfarrer durch den Kirchenrat stelle eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses eigener Art dar. Damit werde im Sinne eines Notventils in ein auf Amtsdauer begründetes Wahlverhältnis eingegriffen, wenn sich gewählte Pfarrerinnen oder Pfarrer zur Weiterführung ihres Amtes als unfähig oder unwürdig erwiesen hätten oder deren Verhalten Ursache schwerer Missstände in der Kirchgemeinde sei.

E. 5.2

Im Weiteren ging die Vorinstanz auf die vom Kirchenrat geltend gemachten Abberufungsgründe der Unfähigkeit und der Unwürdigkeit ein:

E. 5.2.1

In Würdigung der umfangreichen Aktenlage zeigte sie anhand von Beispielen auf, dass die Beschwerdeführerin die Pfarrkonvente unzureichend geleitet und in der Zusammenarbeit mit der Kirchenpflege, mit einer beigezogenen Beraterin sowie mit der Mitpfarrerin Mängel offenbart habe, die sie für das Gemeindepfarramt subjektiv unfähig gemacht hätten. Da ohne die Fähigkeit und Bereitschaft, mit verschiedenen Gruppen, Berufskolleginnen, Mitarbeitenden und Behörden eng und verbindlich zusammenzuarbeiten, ein Gemeindepfarramt nicht gelingen könne, liege auch eine objektive Unfähigkeit vor, das Amt weiter zu führen; solches Verhalten sei weder der Kirchenpflege noch der Mitpfarrerin zumutbar.

E. 5.2.2

Erschwerend würdigte die Vorinstanz zudem die Strafverfahren gegen die Mitpfarrerin und den Kirchenpflegepräsidenten, welche die Beschwerdeführerin ohne vorgängiges Gespräch mit dem Kirchenrat angehoben habe und die von der Staatsanwaltschaft allesamt eingestellt worden seien, sowie das mehrfache Beharren auf der Einstellung der beiden Genannten im Amt. Durch ihr Verhalten habe die Beschwerdeführerin ihre Pfarrstelle aufs Spiel gesetzt, da es weder der bisherigen noch einer anderen Pfarrperson und auch nicht der Kirchenpflege habe zugemutet werden können, mit einer Pfarrerin zusammenzuarbeiten, die sich illoyal verhalte, sich um die ihr gemäss Kirchenrecht obliegenden Pflichten fouthere und ihre eigenen Interessen über diejenigen der Landeskirche stelle, obschon dazu keine objektiv nachvollziehbaren Gründe bestanden hätten. Auch aufgrund der gesamten Umstände im Zusammenhang mit den Strafverfahren sei die Beschwerdeführerin für das Pfarramt in der Kirchgemeinde U. _____ subjektiv unfähig geworden. Gleichzeitig liege eine objektive Unfähigkeit vor, habe die Beschwerdeführerin mit den Strafverfahren doch auch das Ansehen der Landeskirche beschädigt.

E. 5.2.3

Zusammen mit dem Abberufungsgrund der Amtsunfähigkeit bestätigte die Vorinstanz schliesslich denjenigen der Amtsunwürdigkeit. Durch das illoyale Verhalten, die nicht beweisbaren öffentlichen Anschuldigungen gegen die Mitpfarrerin und Kirchenpflagemitglieder, die Weigerung zur kollektiven Zusammenarbeit, die Unfähigkeit oder Nichtbereitschaft, die eigene Meinung im Kontext der Mitarbeiter und Vorgesetzten zu beleuchten, habe die Beschwerdeführerin in unwürdiger Weise dem Ansehen des Pfarrberufs, der Kirchgemeinde und der Gesamtkirche geschadet.

E. 5.3

Abschliessend hielt die Vorinstanz fest, die Abberufung aufgrund der festgestellten Mängel sei im Ermessen des Kirchenrats gelegen und könne von ihr nicht auf Angemessenheit überprüft werden. Mehrere vor und nach Durchführung der Administrativuntersuchung erfolgte Einigungsversuche des Kirchenrats und der Beschwerdeführerin seien erfolglos geblieben. In Anbetracht der Dauer des Administrativverfahrens (November 2016 bis Oktober 2019), des Ablaufs der Amtszeit Ende Juni 2020 sowie der Fürsorgepflicht des Kirchenrats im Rahmen der Personalverantwortung für die Pfarerschaft, so die Vorinstanz, wären auch andere Lösungen als die Abberufung denkbar gewesen. Da der Kirchenrat sein Ermessen mit dem Beschluss vom 2. Oktober 2019 jedoch weder über- noch unterschritten habe und auch kein Ermessensmissbrauch festgestellt werden könne, sei die Abberufung der Beschwerdeführerin mit sofortiger Wirkung aus dem Amt als Pfarrerin der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde U. _____ zu bestätigen. Zuzufolge Rechtmässigkeit der Abberufung - so die Vorinstanz - habe die Beschwerdeführerin weder Anspruch auf Lohnersatz noch auf die Einzahlung von Arbeitgeberbeiträgen in die Pensionskasse für die Monate November 2019 bis Juni 2020 und stehe ihr auch keine Entschädigung zu.

E. 6

Die dargelegte Beurteilung beruht auf einer einlässlichen und sorgfältigen Würdigung der Sach- und Rechtslage. Was in der Beschwerde in weitgehender Wiederholung des bereits im vorinstanzlichen Verfahren Vorgebrachten dagegen eingewendet wird, vermag nicht aufzuzeigen, inwiefern die Sachverhaltsfeststellung und die daraus gezogenen rechtlichen Schlüsse willkürlich sein sollten:

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst erneut, die Vorinstanz verkenne den Begriff der Abberufung als Form der fristlosen Entlassung und die Abberufungsgründe, die sich in den Jahren 2015 und 2016 zugetragen hätten, seien verwirkt. Dabei handelt es sich um appellatorische Kritik an der vorinstanzlichen Anwendung von kantonalem Recht, mit der die Beschwerdeführerin ihre eigene rechtliche Sichtweise darlegt, was für die Annahme von Willkür nicht genügt. Entgegen den Behauptungen in der Beschwerde begründete die Vorinstanz, weshalb es sich bei der Abberufung gemäss Art. 133 KO nicht um eine fristlose Kündigung im Sinne von § 31 PVO handle, die für gewählte Pfarrpersonen gar nicht vorgesehen sei (§ 27 PVO), sondern eben um eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses eigener Art. Dies ergebe sich bereits aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten, greife doch der Kirchenrat bei der Abberufung einer Pfarrperson im Sinne eines Notventils in ein Wahlverhältnis ein, das auf Amtsdauer begründet worden sei und seitens des Kirchenrats vor Ablauf der Amtsdauer grundsätzlich nicht beendbar wäre. Die Vorinstanz zeigte auf, dass es bei der Abberufung - im Gegensatz zur fristlosen Kündigung - um das Verhalten einer Pfarrperson in Bezug auf die Amtsfähigkeit sowie Amtswürdigkeit als Ganzes und über einen längeren Zeitraum gehe. Für dessen sorgfältige, umfassende Prüfung sehe die Kirchengesetzgebung keine Fristen vor, weshalb die Abberufung nicht von Gesetzes wegen verwirkt könne. Mit ihrer Argumentation verkennt die Beschwerdeführerin, dass es bei den vom Kirchenrat dargelegten Abberufungsgründen nicht um Einzelsachverhalte oder um einzelne Verhaltensweisen geht. Vielmehr sind die Amtsunfähigkeit sowie Amtsunwürdigkeit, wie die Vorinstanz in nicht zu beanstandender Weise aufzeigte, im Verhalten der Beschwerdeführerin über einen längeren Zeitraum begründet, namentlich in

der unzureichenden Leitung der Pfarrkonvente, ihren Defiziten sowie Verweigerungen bei der Zusammenarbeit und ihrem Verhalten im Zusammenhang mit der Erhebung von Aufsichtsbeschwerden sowie Einleitung von Strafverfahren. Dass dies nach einlässlicher Prüfung im Rahmen einer Administrativversuchung trotz erfolgter Wiederwahl zur Abberufung führte, stellt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine unhaltbare Auslegung bzw. Anwendung des kantonalen kirchlichen Personalrechts dar.

E. 6.2

Bezüglich der Abberufungsgründe der Amtsunfähigkeit und Amtsunwürdigkeit rügt die Beschwerdeführerin sodann Widersprüche in der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung. Dabei zielt sie nicht auf eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung, sondern vielmehr darauf, dass die rechtliche Würdigung einzelner Feststellungen nicht ihren Vorstellungen entspreche. Die Vorinstanz zeigte auf, dass das teilweise unkoordinierte Verhalten bezüglich der bekannten Problemfelder in der Kirchgemeinde U._____ zwischen dem Kirchenrat als Personalverantwortlichem für die Beschwerdeführerin, der Kirchenpflege U._____ und der Bezirkskirchenpflege V._____ nicht der Beschwerdeführerin zur Last gelegt werden könne. Sie nahm eine einlässliche Abwägung der verschiedenen Standpunkte vor, würdigte belastende sowie entlastende Faktoren und zeigte in nicht zu beanstandender Weise auf, dass die Beschwerdeführerin zwar nicht für sämtliche Probleme und Spannungen in der Kirchgemeinde U._____ verantwortlich war, dass aber ihr Verhalten und ihre (Nicht) Handlungen in der Summe die Voraussetzungen für eine Abberufung erfüllten. Weder in der vorinstanzlichen Argumentation noch im Ergebnis ist ein Widerspruch auszumachen.

E. 6.3

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lässt sich schliesslich auch aus ihren Wiederwahlen in den Jahren 2014 und 2016 nicht auf die Unrechtmässigkeit der Abberufung schliessen. Wie die Vorinstanz aufzeigte, liegt eine Besonderheit des Arbeitsverhältnisses bei gewählten Pfarrpersonen darin, dass sie von der Kirchgemeinde gewählt werden, die Personalverantwortung sowie Abberufungskompetenz aber beim Kirchenrat liegen (E. 3.2 hiavor). Mit den verschiedenen Zuständigkeiten sind unterschiedliche Aufgaben und Blickwinkel verbunden. Während eine Wiederwahl in erster Linie mit Blick auf die pfarramtliche Tätigkeit erfolgen wird, sind bei der Frage, ob ein Abberufungsgrund vorliegt, auch übergeordnete Interessen der Pfarrschaft als Ganzes und der Landeskirche zu berücksichtigen.

E. 6.4

Zusammenfassend ist der vorinstanzliche Schluss, wonach sich die Abberufung der Beschwerdeführerin aus dem Amt als Pfarrerin als rechtmässig erweise, weder Ergebnis einer willkürlichen Beweiswürdigung oder Rechtsanwendung noch sonstwie verfassungswidrig. Dass die Vorinstanz die Rechtmässigkeit der Abberufung bestätigte, obschon sie auch andere Lösungen als denkbar erachtete, begründet - wie in E. 2.3 hiavor dargelegt - keine Willkür. Beim angefochtenen Entscheid hat es mithin sein Bewenden.

E. 7

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.