

LU_GERICHTE V 13 55 vom 20. Mai 2010

LU Gerichte, 2010-05-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_10203

FR: LU_GERICHTE V 13 55 du 20 mai 2010

IT: LU_GERICHTE V 13 55 del 20 maggio 2010

Regeste

Die direkte Zuständigkeit des Kantonsgerichts bei der Anfechtung von personalrechtlichen Entscheiden im Sinn von § 70 Abs. 1 PG, durch die ein Arbeitsverhältnis beendet oder umgestaltet wird, gilt auch für die Landeskirchen und deren Kirchgemeinden, soweit diese nicht selber abweichendes Recht erlassen haben (E. 2.3.). Weder das kantonale Personalrecht noch die Verfassung und die Synodalerlasse der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Luzern verbieten es den Kirchgemeinden, eigene Schlichtungsverfahren für personalrechtliche Streitigkeiten einzuführen (E. 3.1.). Bei einem Ausstand der Schlichtungsbehörde ist der Anspruch auf ein Schlichtungsverfahren nicht durchsetzbar, wenn weder der anspruchsbegründende Erlass noch übergeordnetes Recht eine Ersatzregelung vorsieht (E. 3.2.-3.3.).

Erwägungen

E. 2.1

Nach § 107 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) hat die Behörde von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Vorab zu prüfen ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 2.2

Die römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern, gebildet aus den im Kanton wohnhaften Angehörigen römisch-katholischer Konfession, ist eine anerkannte Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 79 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Luzern [KV; SRL Nr. 1]; § 1 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Kirchenverfassung [nachstehend: KiVG; SRL Nr. 187]). Die römisch-katholischen Kirchgemeinden sind als Glieder der Landeskirche ihrerseits öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. § 80 Abs. 2 KV; § 2 Abs. 1 und 2 der Verfassung der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Luzern [nachstehend: KiV/rkLK; Synodalerlass Nr. 1]; § 3 Abs. 1 des Synodgesetzes über die römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Luzern [nachstehend: KGG/rkLK; Synodalerlass Nr. 3]). Gemäss § 1 Abs. 4 und 5 i.V.m. § 2 lit. c des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (PG; SRL Nr. 51) sind die Landeskirchen und deren öffentlich-rechtliche Körperschaften dem kantonalen Personalrecht unterstellt, mit Ausnahme der in § 1 Abs. 5 PG aufgeführten Bestimmungen des Personalgesetzes, soweit sie nicht selber abweichendes Recht erlassen. In Übereinstimmung mit § 9 Abs. 1 KiVG hält die Kirchenverfassung hierzu fest, dass das Personalgesetz ausser für Mitglieder der Synode sinngemäss anwendbar ist, soweit die Landeskirche in den Schranken des staatlichen Rechts das Dienstverhältnis ihrer Behördenmitglieder und Beamten nicht selber ordnet (§ 33 Abs. 1 KiV/rkLK). Die Kirchgemeinden ordnen das Dienstverhältnis ihrer Behördenmitglieder

und Beamteten in den Schranken des staatlichen und landeskirchlichen Rechts (§ 33 Abs. 2 KiV/rkLK). Auch die Personal- und Besoldungsverordnung der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z vom 23. April 2007 (nachstehend: PersBV/KG-Z) erklärt das Personalgesetz und seine Vollzugserlasse als anwendbar, soweit sie keine davon abweichende Regelung trifft (Art. 2 Abs. 1 PersBV/KG-Z). Somit ist das Anstellungsverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z öffentlich-rechtlicher Natur und ist grundsätzlich den Bestimmungen des Personalgesetzes und der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung, PVO; SRL Nr. 52) unterstellt (vgl. allgemein zum Rechtsverhältnis zwischen einer Kirchgemeinde und ihren Angestellten: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 04 366 vom 7.12.2005 E. 1). Dies ergibt sich auch aus dem Anstellungsvertrag (vi.Bel. 2) und ist unter den Verfahrensbeteiligten als solches nicht bestritten.

E. 2.3

Die Entscheide von Verwaltungsbehörden der Landeskirchen und ihrer nachgeordneten Gemeinwesen sind nach Ausschöpfung des verwaltungsinternen Instanzenzugs beim Kantonsgericht anfechtbar, soweit nicht ein Zivil- oder ein Strafgericht zuständig ist (§ 10 Abs. 2 VRG). Das landeskirchliche Recht kann die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitsachen einer eigenen Gerichtsinstanz übertragen, die erstinstanzlich mit Weiterzugsmöglichkeit an das Kantonsgericht oder kantonale letztinstanzlich entscheidet (§ 10 Abs. 3 VRG; vgl. auch § 5 Abs. 4 KiVG). Nach § 5 Abs. 2 Ziff. 3 i.V.m. Abs. 4 KiVG ist der Synodalrat, die kantonale verwaltende und vollziehende Behörde im Rahmen der Kirchenverfassung (§ 5 Abs. 1 KiVG), zur Beurteilung von Verwaltungsstreitsachen der Landeskirche und der Kirchgemeinden befugt, soweit die Kirchenverfassung keine andere Behörde vorsieht. In § 68 Abs. 2 lit. g KiV/rkLK ist festgelegt, dass der Synodalrat der römisch-katholischen Landeskirche befugt und beauftragt ist, über Rechtsmittel zu entscheiden, soweit keine andere Instanz zuständig ist. Er ist somit bloss subsidiäre Rechtsmittelinstantz. Eine landeskirchliche Gerichtsorganisation zur Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitsachen (vgl. § 11 KiV/rkLK) wurde bisher nicht geschaffen (vgl. landeskirchliche Gesetzessammlung, abrufbar unter www.lukath.ch/de/angebotehilfsmittel/dokumentefs/gesetzessammlung/). Gemäss § 70 Abs. 1 PG können personalrechtliche Entscheide, durch die ein Arbeitsverhältnis beendet oder umgestaltet wird, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden; andere personalrechtliche Entscheide können beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden (§ 70 Abs. 2 PG). Die Bestimmung von § 70 PG gehört nicht zu den Ausnahmen gemäss § 1 Abs. 5 PG, womit sie für die römisch-katholischen Kirchgemeinden und die Landeskirche anwendbar ist, soweit diese keine selbständigen Regelungen getroffen haben. Die allgemeine subsidiäre Zuständigkeit des Synodalrats für Rechtsmittel ändert praxisgemäss nichts an der Zuständigkeit des Kantonsgerichts nach § 70 Abs. 1 PG. Eine Zuständigkeit des Regierungsrats für "andere personalrechtliche Entscheide" ist im landeskirchlichen Bereich ausgeschlossen; zuständig ist dafür zunächst vielmehr der Synodalrat (§ 5 Abs. 2 KiVG; vgl. § 10 Abs. 2 VRG). Unbeachtlich ist diesbezüglich Art. 21 PersBV/KG-Z, da in einem Kirchgemeindeerlass kein vom übergeordneten Recht abweichender Rechtsmittelweg festgelegt werden kann. Die subsubeventualiter angefochtene Kündigung, die sich ausdrücklich auf das Personalgesetz stützt, unterliegt somit unmittelbar der Anfechtbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht.

E. 2.4

Fraglich ist, ob es sich auch bei dem hauptsächlich angefochtenen Schreiben der Vorinstanz vom 4. April 2013 um einen beim Kantonsgericht anfechtbaren Entscheid handelt. Mit dem genannten Schreiben hielt der Kirchenrat der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z fest, die Voraussetzungen für einen Schlichtungsversuch durch den Kirchenratspräsidenten seien nicht gegeben. Einerseits sei der Kirchenratspräsident als Schlichtungsinstanz befangen, andererseits sei eine Vermittlung in einem Streit, in welchem der Vermittelnde selber Partei ist, ausgeschlossen. Es könnte sich hierbei faktisch um einen Nichteintretensentscheid im Sinn von § 13 Abs. 2 VRG handeln. Dem steht jedoch entgegen, dass dies aus dem Wortlaut des Schreibens nicht ausdrücklich hervorgeht und dass die grundsätzliche Zuständigkeit des Kirchenratspräsidenten für Schlichtungsversuche bei Streitigkeiten aus einem Dienstverhältnis nicht bestritten wird. Klar handelt es sich auch nicht um eine Überweisung an eine andere, für zuständig gehaltene Behörde im Sinn von § 12 Abs. 2 VRG. Das Schreiben betrifft vielmehr den Ausstand des Kirchenratspräsidenten. Tritt ein Behördenmitglied von Amtes wegen in den Ausstand, ohne dass dagegen Einwände erhoben werden, oder wird einem Ausstandsbegehren ohne Weiteres entsprochen, bedarf es in der Regel mangels Beschwer der Verfahrensbeteiligten keines formellen Entscheids in dieser Frage, sondern ist lediglich der Spruchkörper so zu ergänzen, dass er wieder gehörig besetzt und entscheidfähig ist (Kölz/Bosshart/Röhl, Komm. zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, § 5a VRG/ZH N 19; Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 203). Anderes hat jedoch zu gelten, wenn die entscheidende oder schlichtende Behörde darauf verzichtet, sich entsprechend durch ein Ersatzmitglied zu ergänzen oder – bei Einerbesetzung – sich durch ein solches ersetzen zu lassen, oder wenn eine Kollegialbehörde als ganzes in den Ausstand tritt und folglich nicht mehr entscheidfähig ist. In einem solchen Fall ist ein Verfahrensbeteiligter, über dessen Gesuch aus diesem Grund nicht entschieden werden kann, durchaus beschwert. Diesfalls handelt es sich beim Ausstand um einen Entscheid im Sinn von § 4 VRG, selbst wenn dies aus dem Inhalt der Mitteilung an die beschwerte Person nicht direkt hervorgeht. In der Regel handelt es sich bei einem Entscheid über einen Ausstand um eine verfahrensleitende Verfügung bzw. um einen Zwischenentscheid (vgl. § 128 Abs. 3 lit. b VRG; Schindler, a.a.O., S. 205). Um einen Endentscheid handelt es sich dann, wenn dadurch die Streitsache erledigt wird, entweder durch einen prozessualen Entscheid (Nichteintretensentscheid, § 13 Abs. 2 VRG; Erledigterklärung, § 109 VRG) oder durch einen materiellen Entscheid (Sachentscheid) in der Sache selbst (Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 16.3; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2012, N 431). Zwischenentscheide kennzeichnen sich hingegen dadurch, dass sie nicht instanzabschliessend sind, sondern nur einen Schritt auf dem Weg der Verfahrenserledigung darstellen; in der Regel sind sie prozessualer, verfahrensleitender Natur (Wirthlin, a.a.O., N 16.4; Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., N 434 ff.). Nach § 128 Abs. 2 VRG können verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide mit dem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken würden. Vorliegend erging der Entscheid vom 20./21. Februar 2013 vor dem Entscheid betreffend das Schlichtungsverfahren. Prozessual ist dieser Entscheid betreffend nachträgliches Schlichtungsgesuch mit dem Entscheid über ein Wiedererwägungsgesuch vergleichbar, unabhängig von der Frage eines Anspruchs auf Eintreten. Insofern als es sich bei einem Entscheid betreffend Wiedererwägungsgesuch um einen neuerlichen Endentscheid handelt,

der allenfalls als Sachentscheid an die Stelle des ursprünglichen Endentscheids tritt, könnte davon ausgegangen werden, dass es sich auch beim vorliegenden Entscheid vom 4. April 2013 um einen Endentscheid handelt. Indem dieser Entscheid verbindlich festhält, dass die Voraussetzungen für einen Schlichtungsversuch durch den Kirchenratspräsidenten nicht gegeben seien, kann auf jeden Fall von einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil ausgegangen werden. Somit kann der Entscheid vom 4. April 2013 selbständig angefochten werden, unabhängig davon, ob es sich um einen End- oder um einen Zwischenentscheid handelt. Funktional entspricht das vorliegende Gesuch um ein nachträgliches Schlichtungsverfahren einem Wiedererwägungsgesuch betreffend einen personalrechtlichen Entscheid, durch den ein Arbeitsverhältnis beendet wird. Daher gilt auch der Entscheid vom 4. April 2013 als personalrechtlicher Entscheid, der nach § 70 Abs. 1 PG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar ist. Dies gälte zufolge des vorliegend gegebenen nicht wieder gutzumachenden Nachteils selbst dann, wenn es sich bloss um einen Zwischenentscheid handeln würde (vgl. § 128 Abs. 2 VRG). Das Kantonsgericht ist somit auch hinsichtlich des Entscheids vom 4. April 2013 zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

E. 2.5.1

Weiter wird für einen Sachentscheid eine frist- und formgerechte Rechtsvorkehr vorausgesetzt (§ 107 Abs. 2 lit. e VRG). Fraglich ist, ob die Rechtsmittelfrist eingehalten wurde. Diese beträgt 30 Tage seit Eröffnung, soweit das kantonale oder eidgenössische Recht nichts anderes vorschreibt (§ 130 VRG). Den Bestimmungen von § 68 ff. PG betreffend Rechtsschutz lässt sich keine andere Rechtsmittelfrist entnehmen. Unbeachtlich ist die in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 PersBV/KG-Z genannte Beschwerdefrist von 20 Tagen, da die Kirchgemeinde nicht befugt ist, eine vom übergeordneten Recht abweichende Rechtsmittelfrist festzulegen. Nach § 10 Abs. 1 VRG verfahren die Verwaltungsbehörden der Landeskirchen und ihrer nachgeordneten Gemeinwesen nach dem VRG, soweit die Landeskirchen nicht abweichendes Verfahrensrecht erlassen haben. Im landeskirchlichen Kirchgemeindegesetz findet sich keine abweichende Rechtsmittelfrist (vgl. § 13 KGG/rkLK). Ausserdem nennt auch die Rechtsmittelbelehrung im Kündigungsschreiben vom 21. Februar 2013 eine Beschwerdefrist von 30 Tagen. Selbst wenn auf eine Beschwerdefrist von 20 Tagen abzustellen wäre, so genösse bei falscher Rechtsmittelbelehrung ein Rechtssuchender auf jeden Fall Vertrauensschutz, wenn eine Beschwerde aufgrund einer solchen erst nach Ablauf der Frist eintrifft; dies gälte nur dann nicht, wenn er oder sein Rechtsvertreter den Mangel allein schon durch Konsultierung der massgeblichen Verfahrensbestimmungen hätte erkennen können (vgl. u.a. BGE 135 III 374, 117 Ia 422 E. 2a; BGer-Urteil 1C_280/2010 vom 16.9.2010 E. 2). Vorliegend ist die Rechtsmittelbelehrung nicht als offensichtlich fehlerhaft erkennbar. Selbst wenn die Kirchgemeinde eine kürzere Rechtsmittelfrist hätte festlegen dürfen, gelten innert Frist von 30 Tagen eingereichte Beschwerden als rechtzeitig eingereicht.

E. 2.5.2

Weiter ist zu beachten, dass gemäss Art. 20 Abs. 3 PersBV/KG-Z die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens allfällige Rechtsmittelfristen unterbricht. Eine analoge Bestimmung findet sich in § 69 Abs. 3 PG, der für Kirchgemeinden hingegen nicht anwendbar ist (§ 1 Abs. 5 PG). In seiner Stellungnahme vom 8. August 2013 bringt der Synodalrat vor, der Kirchenrat der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z habe seine Rechtssetzungskompetenz überschritten. Indem er durch Verordnung generell ein

Schlichtungsverfahren vor dem Kirchgemeindepräsidium für personalrechtliche Streitigkeiten, mit dem Effekt der Unterbrechung der Rechtsmittelfrist, einführt, habe er einen weder im kantonalen noch im landeskirchlichen Recht vorgesehenen Rechtssatz erlassen. Diese Sichtweise bedarf der Prüfung. Gemäss § 1 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 2 lit. c PG können die Landeskirche wie auch ihre Körperschaften die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten durch rechtsetzende Erlasse selbständig regeln. Die römisch-katholische Landeskirche als anerkannte öffentlich-rechtliche Körperschaft ist nach § 80 Abs. 1 KV autonom und regelt ihre Organisation in den Schranken des staatlichen Rechts selber. Die Kirchgemeinden sind zwar ebenfalls autonome öffentlich-rechtliche Körperschaften und haben auf ihrem Gemeindegebiet hoheitliche Rechtsetzungsbefugnisse, allerdings nur in den Schranken des landeskirchlichen und des staatlichen Rechts (§ 8 Abs. 1 KiV/rkLK, § 3 KGG/rkLK). Die landeskirchliche Verfassung schreibt vor, dass die Kirchgemeinden ihre Rechtssätze (d.h. ihre allgemein geltenden Vorschriften im Sinn von § 16 KiV/rkLK) durch Beschlüsse der Stimmberechtigten erlassen oder, wenn eine Sonderorganisation dies vorsieht, durch Beschlüsse der Volksvertretung, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen (§ 17 Abs. 2 KiV/rkLK). Vorbehalten bleibt das Verordnungsrecht (§ 17 Abs. 3 KiV/rkLK). Der Kirchenrat als Exekutive der Kirchgemeinde (§ 87 Abs. 1 KiV/rkLK; § 7 lit. b KGG/rkLK) ist im Rahmen seiner Zuständigkeit und der für ihn geltenden Rechtssätze nach § 18 Abs. 2 KiV/rkLK befugt, Verordnungen zu erlassen, die den Vollzug eines Erlasses oder Einzelheiten im Rahmen seiner Regelung ordnen (Vollzugsverordnungen). Im gleichen Rahmen ist der Kirchenrat auch befugt, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, sofern ihn die Kirchenverfassung oder ein Rechtssatz der Gesetzesstufe dazu ermächtigt; Rechtssätze der Gesetzesstufe dürfen diese Verordnungsbefugnis nur für abgegrenzte Sachgebiete erteilen und haben die grundsätzlichen Fragen selbst zu ordnen (§ 18 Abs. 3 KiV/rkLK). Die Kirchgemeinden können durch Entscheid der Kirchgemeindeversammlung eine Kirchgemeindeordnung erlassen (§ 18 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und § 59 KGG/rkLK), einen Erlass auf Gesetzesstufe im Sinn von § 17 KiV/rkLK. Die Kirchgemeindeordnung der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z vom 25. November 2008 (nachstehend: KGO/KG-Z) bestimmt in § 5 Abs. 2, dass generelle Abweichungen vom kantonalen Personalrecht von den Stimmberechtigten in einem Personalreglement beschlossen werden. Dem Kirchenrat wird darin einzig die Befugnis eingeräumt, für einzelne, besondere Dienstverhältnisse Sonderbestimmungen zum kantonalen Personalrecht zu beschliessen (§ 5 Abs. 3 KGO/KG-Z). Das kantonale Personalrecht verweist für die Verfahren, die durch personalrechtliche Entscheide zu erledigen sind, sowie für die Anfechtbarkeit solcher Entscheide auf die Bestimmungen des VRG. Diese sind auch generell für die Landeskirche und die Kirchgemeinden ergänzend anwendbar (§ 41 Abs. 2 KiV/rkLK; § 13 Abs. 2 KGG/rkLK). Eine Bestimmung, wonach eine Rechtsmittelfrist durch das Einleiten eines Schlichtungsverfahrens unterbrochen wird, ist im VRG nicht enthalten. Eine solche Bestimmung findet sich hingegen in § 69 Abs. 3 PG, jedoch nur für Angestellte des Kantons. Indem § 20 Abs. 3 PersBV/KG-Z ein Schlichtungsverfahren vorsieht, mit dessen Einleitung allfällige Rechtsmittelfristen unterbrochen werden sollen, weichen die personalrechtlichen Verfahrensbestimmungen der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z von den kantonalen Bestimmungen ab. Eine solche Abweichung müsste gemäss § 5 Abs. 2 KGO/KG-Z in einem Reglement durch die Stimmberechtigten beschlossen werden. Damit wäre diese Regelung wie § 69 Abs. 3 PG in einer demokratisch legitimierten Norm auf Gesetzesstufe verankert. Zwar hat der Kirchenrat gemäss § 27 Abs. 2 lit. a KGG/rkLK die

Aufgabe und folglich die Befugnis, Verordnungen auf dem Gebiet der Organisation und des Betriebs der Kirchengemeinde zu erlassen. Jedoch erscheint diese Norm zu wenig bestimmt, als dass darin im Sinn von § 18 Abs. 3 KiV/rkLK eine hinreichende Ermächtigung des Kirchenrats zur Abweichung von kantonalen Verfahrensvorschriften erblickt werden könnte. Daran ändert auch nichts, dass die PersBV/KG-Z bereits am 1. August 2007 in Kraft trat, also vor dem Inkrafttreten der geltenden KGO/KG-Z am 1. Januar 2010. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch die KGG/rkLK erst nach der PersBV/KG-Z in Kraft trat, nämlich am 1. Januar 2008. Vor diesem Datum galt das subsidiär sinngemäss anwendbare staatliche Gemeindegesetz (GG; SRL 150) für Kirchengemeinden noch ohne Beschränkung durch die landeskirchlichen Bestimmungen des KGG/rkLK (vgl. § 2 Abs. 2 GG). Gemäss § 14 Abs. 2 GG erlässt der Gemeinderat Vollzugsrecht sowie Vorschriften, zu deren Erlass er durch Rechtssatz der Stimmberechtigten ermächtigt wurde. Für den Erlass der PersBV/KG-Z konnte der Kirchenrat daher auch noch keine Ermächtigung aus dem KGG/rkLK ableiten. Ausserdem legt es die Normenhierarchie nahe, dass eine solche Abweichung von übergeordnetem Verfahrensrecht eines rechtsetzenden Erlasses auf Gesetzesstufe bedürfte.

E. 2.5.3

Selbst wenn § 20 Abs. 3 PersBV/KG-Z mangels hinreichender Verordnungskompetenz an sich nicht anwendbar ist, geniesst der Beschwerdeführer – wie dieser zu Recht geltend macht – vorliegend jedoch Vertrauensschutz. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 627). Trotz unzureichender gesetzlicher Grundlage stellt § 20 Abs. 3 PersBV/KG-Z eine Vertrauensgrundlage dar, die beim Beschwerdeführer bestimmte Erwartungen auslöste (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 631 ff.) und deren Fehlerhaftigkeit er offenbar nicht kannte und auch nicht ohne Weiteres erkennen konnte (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 655 ff.). Weiter kann angenommen werden, dass der Beschwerdeführer früher gehandelt hätte, hätte er von deren Fehlerhaftigkeit gewusst (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 660 ff.). Ein überwiegendes, dem Vertrauensschutz entgegenstehendes Interesse ist vorliegend schliesslich nicht erkennbar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 665). Somit durfte der Beschwerdeführer davon ausgehen, dass die Einreichung eines Schlichtungsgesuchs die Rechtsmittelfrist unterbricht (vgl. im Weiteren zur Rechtmässigkeit des ganzen Art. 20 PersBV/KG-Z nachfolgende E. 3.1..

E. 2.5.4

Die Kündigung wurde dem Beschwerdeführer am 22. Februar 2013 zugestellt. Die zur Wahrung der Frist notwendige Handlung durfte nach § 34 Abs. 1 VRG noch am 25. März 2013 vorgenommen werden. Wenn die Partei ihre Eingabe rechtzeitig an eine unzuständige Behörde richtet, gilt die Frist als eingehalten (§ 33 Abs. 3 VRG). Indem der Beschwerdeführer am 25. März 2013 bei der Schlichtungsstelle für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse des Kantons Luzern, die sich darauf für unzuständig erklärte, ein Schlichtungsgesuch einreichte, hat die Beschwerdefrist für die Anfechtung der Kündigung gemäss den vorstehenden Ausführungen als unterbrochen zu gelten. Beim Schreiben der Schlichtungsstelle für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse des Kantons Luzern an die Schlichtungsstelle der Vorinstanz vom 2. April 2013 handelt es sich nicht um einen

Nichteintretensentscheid nach § 13 Abs. 2 VRG, sondern um eine Überweisung im Sinn von § 12 Abs. 2 VRG. Folglich handelt es sich auch nicht um einen Endentscheid, mit dessen Zustellung die Rechtsmittelfrist weiterlaufen würde. Die Frist blieb unterbrochen, zumindest bis zum Entscheid der Vorinstanz vom 4. April 2013. Dieser wurde dem Beschwerdeführer gemäss Eingangsstempel am 8. April 2013 zugestellt (vgl. bf.Bel. 17). Selbst wenn es sich bei diesem Entscheid um einen Endentscheid handeln würde, mit dessen Zustellung die Rechtsmittelfrist weiterläuft, wurde mit der gemäss Poststempel noch am gleichen Tag eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Beschwerdefrist gewahrt (§ 33 Abs. 2 VRG).

E. 2.6

Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen für einen Sachentscheid sind erfüllt (§ 107 VRG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2.7

Als einzige Beschwerdeinstanz überprüft das Kantonsgericht auch die Angemessenheit (vgl. § 70 Abs. 1 PG; § 161a VRG). Trotz der umfassenden Überprüfungsbefugnis hat das Kantonsgericht die staatliche Gewaltenteilung zu beachten und darf dabei insbesondere eine nachvollziehbar begründete und vertretbare Ermessensausübung nicht durch seine eigene ersetzen. Bei der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses ist zudem zu beachten, dass die vorgesetzten Verwaltungsstellen die relevanten Umstände, wie die Anforderungen des Arbeitsplatzes sowie die Fähigkeiten und das Verhalten des Arbeitnehmers, aus eigener Erfahrung am besten beurteilen können. Das Verfahren vor Kantonsgericht ist vom Untersuchungsgrundsatz und der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht (§§ 37 und 53 VRG). Diese beiden Grundsätze gelten indessen nicht uneingeschränkt. Sie werden ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich durch deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist ferner das Rügeprinzip, wonach die Beschwerdeinstanz nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist, sondern nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht (vgl. zum Ganzen: LGVE 1994 II Nr. 10 E. 1c mit Hinweisen). Dabei muss sie sich mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Allgemeine Beanstandungen sind daher nicht näher zu behandeln (vgl. BGE 118 Ib 136 E. 3, 113 Ib 288).

E. 3.1.1

Es fragt sich, ob der Beschwerdeführer einen Anspruch auf Durchführung eines Schlichtungsverfahrens hat. Nach Auffassung des Synodalarats besteht keine Rechtsgrundlage dafür, dass der Kirchenrat überhaupt ein Schlichtungsverfahren für personalrechtliche Streitigkeit einführt. Dem kann nur eingeschränkt gefolgt werden. Es trifft zu, dass § 69 PG nicht als Rechtsgrundlage hierfür dienen kann, da diese Bestimmung nicht zum subsidiär für übrige Gemeinwesen geltenden Teil des PG gehört. Jedoch können die übrigen Gemeinwesen im Sinn von § 2 lit. c PG die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten durch rechtsetzende Erlasse selbständig regeln (§ 1 Abs. 4 Satz 1 PG). Der Verfassung und den Synodalgesetzen der römisch-katholischen Landeskirche lässt sich keine Bestimmung entnehmen, welche die Einführung von Schlichtungsverfahren verbieten würde. Der Kirchenrat ist gemäss § 27 Abs. 2 lit. a KGG/rkLK befugt, Verordnungen auf dem Gebiet der Organisation und des Betriebs der Kirchgemeinde zu erlassen. Ein Beschluss in einem Personalreglement ist gemäss § 5 Abs. 2 KGO/KG-Z für Vorschriften

der Kirchgemeinde nur soweit erforderlich, als diese generelle Abweichungen vom kantonalen Personalrecht darstellen. Das kantonale Personalrecht schliesst die Einführung von Schlichtungsstellen durch übrige Gemeinwesen nicht aus. Dies ergibt sich namentlich aus den Materialien der gesetzgeberischen Vorarbeiten. Die Regierung betonte im Jahr 1997 in der parlamentarischen Beratung der Änderungen des (alten) Personalgesetzes (vom 13.9.1988), mit welchen erstmals eine kantonale Schlichtungsstelle vorgesehen wurde, unter anderem in Beantwortung der Frage, ob Gemeinden eigene Schlichtungsstellen schaffen könnten, dass den Gemeinden der nötige Gestaltungsspielraum zu bieten sei, ihre öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse selber zu regeln (Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern [GR] 1997 S. 18 [20.1.1997] und S. 372 [11.3.1997]). So haben die Stadt Luzern und die Gemeinde Emmen eigene Schlichtungsstellen für ihr Personal eingeführt (vgl. Art. 53 des Personalreglements der Stadt Luzern vom 15.6.1998 [System. Rechtssammlung Nr. 0.8.1.1.1]; Art. 39 des Personalreglements der Gemeinde Emmen vom 16.10.2006). Allein die Einführung eines Schlichtungsverfahrens als Zusatz zu den Bestimmungen des Personalgesetzes, ohne dass die Geltung der letzteren in Frage gestellt würde, kann daher an sich noch nicht als Abweichung vom kantonalen Personalrecht erachtet werden. Dasselbe gilt auch für die übrigen Bestimmungen der PersBV/KG-Z.

E. 3.1.2

Hinzu kommt, dass die PersBV/KG-Z bereits vor der KGO/KG-Z in Kraft trat, und somit auch vor deren Einschränkung in § 5 Abs. 2 KGO/KG-Z. Dass zuvor eine Kirchgemeindeordnung mit ähnlicher Regelung existiert hätte, ist nicht ersichtlich. Vorbehältlich einer materiellen Aufhebung durch neues Recht zufolge Widerspruchs mit dem älteren Recht ist dieses weiterhin anwendbar (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 321). Eine materielle Aufhebung ist vorliegend nicht anzunehmen, da es sich bei § 5 Abs. 2 KGO/KG-Z um eine Kompetenznorm und nicht um eine materielle Norm handelt. Somit ist davon auszugehen, dass die PersBV/KG-Z grundsätzlich auch in jenen Punkten anwendbar ist, bei denen der Kirchenrat nachträglich allenfalls in seinen Verordnungskompetenzen beschnitten wurde. Wie erwähnt, konnte der Kirchenrat im Zeitpunkt des Erlasses der PersBV/KG-Z zwar auch noch keine Ermächtigung aus dem erst später in Kraft getretenen KGG/rkLK ableiten. Jedoch wurde der Kirchenrat nachträglich durch § 27 Abs. 2 lit. a KGG/rkLK ermächtigt, Verordnungen auf dem Gebiet der Organisation und des Betriebs der Kirchgemeinde zu erlassen. In den zwei Jahren bis zum Inkrafttreten der KGO/KG-Z wurde in der Praxis davon abgesehen, die PersBV/KG-Z mangels ursprünglicher Ermächtigung des Ordnungsgebers zu widerrufen. Gründe der Rechtssicherheit sprechen daher dafür, dass die Bestimmungen der PersBV/KG-Z grundsätzlich Geltung beanspruchen können.

E. 3.1.3

Fraglich ist, ob Art. 20 PersBV/KG-Z betreffend Schlichtungsstelle als von der Ermächtigung von § 27 Abs. 2 lit. a KGG/rkLK erfasst gelten kann. Es trifft zu, dass nach § 18 Abs. 3 KiV/rkLK Rechtssätze der Gesetzesstufe dem Kirchenrat die Befugnis, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, nur für abgegrenzte Sachgebiete erteilen dürfen und die grundsätzlichen Fragen selbst zu ordnen haben. Bei der Organisation und dem Betrieb der Kirchgemeinde handelt es sich durchaus um ein abgegrenztes, wenn auch weites, Sachgebiet, in welches die Einführung einer Schlichtungsstelle für Dienstverhältnisse fällt. Weniger eindeutig lässt sich beurteilen, ob dies zu den grundsätzlichen Fragen gehört, die durch einen Rechtssatz der Gesetzesstufe geordnet

werden müssen. Nach staatsrechtlichen Grundsätzen muss indessen die an die Exekutive delegierte Regelung im Gesetz selber nur soweit umschrieben werden, als sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt; wiegen die Beeinträchtigungen dagegen nicht so schwer, so genügt es, wenn das Gesetz die delegierte Materie bezeichnet (Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, § 27 N 28 und 32). Durch die Einführung einer Schlichtungsstelle hat der Kirchenrat nicht negativ in die Rechtsstellung der Angestellten der Kirchengemeinde eingegriffen. Vielmehr sollten ihnen damit weitere Rechte eingeräumt werden. Aus diesem Blickwinkel erscheint daher eine Ordnung in einem Rechtssatz der Gesetzesstufe entbehrlich. Festzuhalten ist indessen, dass vergleichbare Regelungen in Gemeinden (Luzern, Emmen) durch Akte der Legislative beschlossen worden sind. Ob die Verordnungskompetenz des Kirchenrats vorliegend die Einführung des Schlichtungsverfahrens umfasste, kann letztlich jedoch offen bleiben, da auch hier der Grundsatz des Vertrauensschutzes greift (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 626 ff.). Selbst wenn der Kirchenrat nicht befugt gewesen wäre, selber ein Schlichtungsverfahren einzuführen, so durfte der Beschwerdeführer darauf vertrauen, dass ein solches in Art. 20 PersBV/KG-Z vorgesehen ist. Eine mangelnde Verordnungsbefugnis ist nicht ohne Weiteres erkennbar. Wird wie vorliegend die Rücknahme einer Kündigung erhofft, ist keine weitere nachteilige Disposition vorauszusetzen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 662 f.). Es ist auch kein überwiegendes öffentliches Interesse erkennbar, das dem grundsätzlichen Anspruch des Beschwerdeführers auf ein Schlichtungsverfahren entgegenstehen würde.

E. 3.1.4

Vorläufig ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen, dass der Beschwerdeführer grundsätzlich im Rahmen von Art. 20 PersBV/KG-Z einen Anspruch auf ein Schlichtungsverfahren hat. Im vorliegenden Fall wirkt sich dieser jedoch auf die konkreten Anträge nur eingeschränkt aus, was nachstehend darzulegen ist.

E. 3.2

Aus Art. 20 PersBV/KG-Z ergibt sich bei Streitigkeiten aus einem Dienstverhältnis ein Anspruch auf ein Schlichtungsverfahren vor der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kirchenrats. Die Präsidentin oder der Präsident versucht, zwischen den am Verfahren Beteiligten eine Einigung zu erzielen (Abs. 2). Die vorliegend zu beurteilende Situation ist für ein Schlichtungsverfahren atypisch. Dasselbe gilt für die Vorschriften der Kirchengemeinde, soweit sie einen Unterbruch der Rechtsmittelfrist vorsehen. Es ist ungewöhnlich, dass nach einer Entscheidung des Kirchenrats nachträglich noch ein Schlichtungsverfahren vor dem Kirchenratspräsidenten stattfinden soll, der ja selber Mitglied des Kirchenrats ist. In der Regel werden Schlichtungsverfahren durch eine von der entscheidenden Behörde unabhängige Stelle durchgeführt. Die Regelung in Art. 20 PersBV/KG-Z ergibt somit wenig Sinn, zumal sich bei einer solchen Konstellation die Frage der Befangenheit regelmässig stellt. Sollte mit dieser Regelung wirklich ein nachträgliches Schlichtungsverfahren bezweckt werden, so müsste der Kirchenratspräsident bei personalrechtlichen Entscheidungen stets in den Ausstand treten, wegen der Möglichkeit, dass der Betroffene ihn später als Schlichtungsstelle anrufen könnte. Die Bestimmung von Art. 20 PersBV scheint insgesamt eher auf Schlichtungsverfahren vor einem personalrechtlichen Entscheid zugeschnitten. Der einzige Hinweis, dass damit auch ein nachträgliches Schlichtungsverfahren bezweckt sein könnte, ist die Bestimmung von Art. 20 Abs. 3 PersBV/KG-Z betreffend Unterbruch von Rechtsmittelfristen, die nur bei einem

solchen überhaupt zum Tragen käme. Ein nachträgliches Schlichtungsverfahren wie vorliegend beantragt, läuft funktional auf eine Art Wiedererwägung eines bereits getroffenen Entscheids hinaus. Eine Schlichtung in einer personalrechtlichen Streitigkeit kann jedoch nur zwischen den von diesem Streit betroffenen Personen bzw. Behörden erfolgen. Hat der Präsident des Kirchenrats bereits als Mitglied des Kirchenrats mitgewirkt, so kann er nicht mehr als neutraler Schlichter fungieren. Es stellt sich die Frage, ob er in dieser Funktion durch eine andere Person ersetzt werden kann. Andere Mitglieder des Kirchenrats kommen hierfür nicht in Frage, weil davon auszugehen ist, dass sie am ersten Entscheid mitgewirkt haben. Bei einer Beschlussunfähigkeit des Kirchenrats zufolge Ausstands einer oder mehrerer seiner Mitglieder oder aus anderen Gründen sieht § 12 Abs. 4 KGG/rkLK vor, dass die Synodalverwalterin oder der Synodalverwalter das weitere Vorgehen regelt oder an seiner Stelle entscheidet. Einer solchen Lösung steht im vorliegenden Fall entgegen, dass es sich nicht um einen anstehenden Beschluss des Kirchenrats handelt, sondern um ein beantragtes nachträgliches Schlichtungsverfahren. Für ein Schlichtungsverfahren auf Ebene des Synodalrats kann der Erlass des Kirchenrats einer Kirchgemeinde nicht als gesetzliche Grundlage dienen. Ausserdem würde es grundsätzlich – wie der Synodalrat in seiner Stellungnahme zu Recht ausführt – zu einer unzulässigen Vermischung von Funktionen führen, wenn der Synodalrat als Gremium oder einzelne seiner Mitglieder ersatzweise als Schlichtungsstelle für die Personalangelegenheiten einer Kirchgemeinde amtierten. Auch für die ersatzweise Besetzung der Schlichtungsstelle mit externen Personen, beispielsweise durch Mitglieder von Kirchenräten anderer Kirchgemeinden, ist keine Rechtsgrundlage ersichtlich. Schliesslich ist auch für die Einsetzung einer anderen Schlichtungsstelle anstelle des Kirchenratspräsidenten keine hinreichende Rechtsgrundlage gegeben, insbesondere nicht durch Art. 20 PersBV/KG-Z. Diese Bestimmung kann nur die Behörden der römisch-katholischen Kirchgemeinde Z – im Grundsatz – zu einem Schlichtungsverfahren verpflichten, nicht aber die Behörden anderer Kirchgemeinden oder der übergeordneten Landeskirche oder gar die staatlichen Behörden des Kantons und seiner Gemeinden. Überdies erscheint ein Schlichtungsverfahren insofern auch unzweckmässig, als die Vorinstanz ein solches als unnötig erachtet und klar bekundet hat, an ihrem Entscheid vom 20./21. Februar 2013 festhalten zu wollen. Letzteres ist auch darin erkennbar, dass sie die Pastoralassistenten-Stelle des Beschwerdeführers in der Zwischenzeit offenbar mit einer anderen Person besetzt hat (vgl. ..., besucht am 5.9.2013). Die Aussicht auf eine Einigung und eine Rücknahme des Entscheids durch die Vorinstanz erachtet das Gericht daher als gering.

E. 3.3

Während der Beschwerdeführer grundsätzlich einen Anspruch auf ein Schlichtungsverfahren hatte und hat, so kann er diesen doch nicht erfolgreich durchsetzen, da die Voraussetzungen hierfür zufolge der Befangenheit des Kirchenrats einschliesslich ihres Präsidenten und mangels gesetzlicher Grundlage für das ersatzweise Amtieren von Drittpersonen als Schlichtungsstelle nicht gegeben sind. Damit geht einher, dass unter diesen Umständen auch die Interessenabwägung bei der Prüfung des Vertrauensschutzes hinsichtlich der Durchsetzung des Anspruchs nicht zugunsten des Beschwerdeführers ausfallen kann. Zu den Anträgen des Beschwerdeführers ergibt sich demnach was folgt: Antrag Ziff. 1 ist abzuweisen. Die in Ziff. 2 beantragte Anweisung an den Synodalrat, eine Schlichtungsstelle zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens zu bezeichnen, ist mangels Rechtsgrundlage abzuweisen. Auch für die Betrauung des Synodalrats oder einer anderen Stelle mit dem Schlichtungsverfahren, gemäss Eventualantrag Ziff. 3, besteht keine

hinreichende Rechtsgrundlage. Der Subeventualantrag Ziff. 4 ist abzuweisen, weil das Kantonsgericht auf die Beschwerde grundsätzlich eintritt. Da kein Schlichtungsverfahren anzuordnen ist, erweist sich mangels schutzwürdigen Interesses der in Ziff. 2 zusätzlich gestellte Antrag, es sei die Befangenheit des Kirchenrats und dessen Präsidenten festzustellen, als hinfällig. Auf den Subsubeventualantrag Ziff. 5 wird separat zurückzukommen sein.

E. 3.4

Zum Schlichtungsverfahren rechtfertigt sich abschliessend folgende allgemeine Bemerkung. Grundsätzlich ist es aus Sicht des Gerichts im Sinn einer friedlichen Streitbeilegung zu begrüssen, wenn Kirchgemeinden ein Schlichtungsverfahren für Personalstreitigkeiten vorsehen. Wie die vorliegende Beschwerde zeigt, kann es sich aber in gewissen Konstellationen als schwierig erweisen, ein solches Schlichtungsverfahren behördenintern durchzuführen. De lege ferenda erscheint es daher sinnvoll, eine von der Kirchgemeinde unabhängige Schlichtungsstelle zu schaffen, entweder durch entsprechenden Erlass der Landeskirche oder – ebenfalls denkbar – durch Vereinbarungen zwischen den Kirchgemeinden. Vergleichbare Schlichtungs- oder Ombudsstellen, jeweils besetzt mit je mindestens einer Person mit theologischer und einer mit juristischer Ausbildung, existieren unter anderem bereits für die römisch-katholischen Landeskirchen der Kantone Thurgau und Zürich (TG:

www.kath-tg.ch/landeskirche/uns/judikative/schlichtungsstelle.html; ZH:

www.zh.kath.ch/organisation/personalombudsstelle; vgl. auch Hubler, Wie können

Konflikte im Arbeitsrecht vermieden oder gelöst werden?, in: Katholische Kirche und Staat in der Schweiz [Hrsg. Gerosa/Müller], Zürich 2010, S. 134 ff., S. 144).

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