Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 574/2014

Urteil vom 24. Februar 2015

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Hofer.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schuldirektion B._____,
Staatsrat des Kantons Wallis,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht
(fristlose Entlassung; Prozessvoraussetzung),

Beschwerde gegen den Entscheid
des Kantonsgerichts Wallis
vom 16. Juni 2014.

Sachverhalt:

A.
A._____ war als Lehrperson für das Fach Religion an der Schule B._____ im Teilamt tätig. Mit Schreiben vom 21. März 2012 informierte sie die Schulleitung darüber, dass die Pensenzuteilung (rund 10 bis 12 Lektionen) im Rahmen der Gesamtorganisation der Schule erfolgen werde. Im Schuljahr 2012/2013 unterrichtete A._____ sieben Lektionen konfessionellen (katholischen) Religionsunterricht und drei Wochenstunden "Ethik, Religion und Gemeinschaft". Am 8. März 2013 erklärte sie aus Gewissensgründen den Austritt aus der katholischen Kirche. Mit Schreiben vom 24. Mai 2013 teilte ihr der Bischof mit, dass ihr ab dem Zeitpunkt des Kirchenaustritts alle kirchlichen Beauftragungen oder Mandate entzogen seien. Insbesondere sei es ihr nicht mehr möglich, im Auftrag der katholischen Kirche den Beruf einer Diplomierten Religionspädagogin RPI auszuüben. Im Rahmen einer Besprechung vom 4. Juni 2013 informierte die Schuldirektion A._____ darüber, dass sie ab sofort den konfessionellen Unterricht nicht mehr erteilen dürfe. Mit Verfügung vom 20. Juni 2013 löste das Departement für Bildung und Sicherheit (DBS) des Kantons Wallis die Anstellung von A._____ mit Bezug auf den konfessionellen Religionsunterricht mit Wirkung ab 4. Juni 2013 auf. Die Anstellung für den Unterricht im Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" und allenfalls anderen Fächern war ausdrücklich nicht betroffen. Die von A._____ dagegen eingereichte Beschwerde wies der Staatsrat mit Entscheid vom 29. Januar 2014 ab, soweit sie die Kündigung für die Tätigkeit als konfessionelle Religionslehrerin betraf. Da für die drei Unterrichtslektionen in "Ethik, Religion und Gemeinschaft" bisher keine Kündigung ausgesprochen worden war, hiess der Staatsrat die Beschwerde insofern teilweise gut, als A._____ dafür bis zur rechtskonformen Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu entschädigen sei.

B.
Die von A._____ dagegen erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Wallis mit Entscheid

vom 16. Juni 2014 ab, soweit es darauf eintrat.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt A._____ die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Zudem verlangt sie Einsicht in die Akten der Vorinstanz unter Ansetzung einer Nachfrist zur Beschwerdeergänzung. Überdies ersucht sie um unentgeltliche Verbeiständung und Prozessführung für das letztinstanzliche Verfahren und Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes für das vorinstanzliche Verfahren.
Das kantonale Gericht und die Schuldirektion B._____ verzichten auf eine Vernehmlassung. Am 7. Oktober 2014 hat sich A._____ nochmals geäussert.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei ihr Akteneinsicht zu gewähren. Im angefochtenen Entscheid hält das kantonale Gericht fest, die Beschwerdeführerin habe am 27. Mai 2014 Einsicht in die Akten genommen und anschliessend einen Nachtrag zur Beschwerde eingereicht. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, welche Akten ihr nicht zur Verfügung gestanden hätten. Das Bundesgericht hat die vorinstanzlichen Akten beigezogen. Vernehmlassungen wurden nicht eingereicht und es sind auch keine weiteren, der Beschwerdeführerin nicht bekannte, entscheidwesentliche Unterlagen eingegangen. Wie die nachstehenden Erwägungen zeigen, kann zudem auf die Beschwerde mangels Anfechtungsgegenstand nicht eingetreten werden. Die verlangte Akteneinsicht erübrigt sich daher. Weil eine Verlängerung der gesetzlich bestimmten (vgl. Art. 47 Abs. 1 und Art. 100 Abs. 1 BGG) Beschwerdefrist ausser Betracht fällt und ergänzende Beschwerdeschriften nur unter den engen - hier nicht erfüllten - Voraussetzungen von Art. 43 BGG möglich sind, kann die Beschwerdeführerin nicht damit rechnen, wegen Beantragung der Akteneinsicht beim Bundesgericht Gelegenheit zur Ergänzung der Beschwerdeschrift nach Ablauf der Rechtsmittelfrist zu erhalten (Urteil 8C 300/2008 vom 28. November 2008 E. 2.2). Unter diesen Umständen ist das Begehren um Ansetzung einer Frist zur Beschwerdeergänzung gegenstandslos.

2.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (BGE 139 III 133 E. 1 S. 133 mit Hinweisen).

3.
Der angefochtene Entscheid ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne 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. Entgegen Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG enthält die Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Entscheids keine Streitwertangabe. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der massgebende Streitwert erreicht wird (Art. 51 in Verbindung mit Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG). Die Beschwerdeführerin verlangt eine Entschädigung für mindestens sieben entgangene Lektionen (monatlich je rund Fr. 343.-, entsprechend einem Jahresgehalt von Fr. 28'800.-).

4.

4.1. Die Beschwerdeschrift hat ein Rechtsbegehren zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). Dieses ist unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung nach Treu und Glauben auszulegen (BGE 136 V 131 E. 1.2 S. 136; 123 IV 125 E. 1 S. 127; 105 II 149 E. 2a S. 152). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist ein reformatorisches Rechtsmittel (Art. 107 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeführerin darf sich daher grundsätzlich nicht darauf beschränken, die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu beantragen, sondern muss einen Antrag in der Sache stellen. Sie hat demnach anzugeben, welche Teile des Entscheiddispositivs angefochten und welche Abänderungen beantragt werden. Ein Antrag auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung oder blosse Aufhebungsanträge genügen grundsätzlich nicht und machen die Beschwerde unzulässig. Ein blosser Rückweisungsantrag reicht ausnahmsweise aus, wenn das Bundesgericht im Falle der Gutheissung nicht selbst in der Sache entscheiden könnte, weil die erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz fehlen (BGE 136 V 131 E. 1.2 S. 135; 134 III 379 E. 1.3 S. 383; 133 III 489 E. 3.1 S. 489).
Hat die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt und demnach die Sache materiell nicht beurteilt, so kann das Bundesgericht im Falle der Gutheissung der Beschwerde nicht reformatorisch

entscheiden, sondern müsste die Angelegenheit zum Entscheid in der Sache an die Vorinstanz zurückweisen. Entsprechend kann sich die Beschwerde nicht auf die materielle Beurteilung beziehen, sondern nur gegen das Nichteintreten richten. Ein materieller Antrag ist daher in solchen Fällen nicht erforderlich (Urteil 4A 241/2014 vom 21. November 2014 E. 1.2 mit Hinweisen).

4.2. Die Beschwerdeführerin stellt einzig einen Aufhebungsantrag. Die Vorinstanz ist in den Punkten Unterrichtslektionen im Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" und Verletzung des Daten- und Persönlichkeitsschutzes auf die Beschwerde nicht eingetreten. Eine Rechtsverletzung hinsichtlich des vom kantonalen Gericht getroffenen Nichteintretens auf die geltend gemachten Lektionen im Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" und auf Rechtsansprüche aus Daten- und Persönlichkeitsschutzgründen macht die Beschwerdeführerin nicht geltend (Art. 42 Abs. 2 BGG). Aus der Beschwerdebegründung geht hervor, dass sie nebst der gemäss Staatsratsbeschluss vom 29. Januar 2014 zugesprochenen Entschädigung von drei Lektionen "Ethik, Religion und Gemeinschaft" bis zur rechtskonformen Kündigung des Arbeitsverhältnisses eine Vergütung für zehn bis vierzehn zugesicherte Unterrichtsstunden verlangt. Die Beschwerde ist daher unter dem Gesichtspunkt des Antragserfordernisses zulässig.

5.

5.1. Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist (BGE 134 V 418 E. 5.2.1 S. 426; 131 V 164 E. 2.1 S. 164; 125 V 413 E. 1a S. 414 mit Hinweisen). Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes - den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet. Anfechtungs- und Streitgegenstand sind danach identisch, wenn die Verwaltungsverfügung insgesamt angefochten wird; bezieht sich demgegenüber die Beschwerde nur auf einzelne der durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisse, gehören die nicht beanstandeten - verfügungsweise festgelegten - Rechtsverhältnisse zwar wohl zum Anfechtungs-, nicht aber zum Streitgegenstand (BGE 131 V 164 E. 2.1 S. 164; 125 V 413 E. 1b in Verbindung mit E. 2a S. 414 ff.).

5.2. Anfechtungsgegenstand im vorinstanzlichen Verfahren bildete der Beschluss des Staatsrats vom 29. Januar 2014 und damit die fristlose Kündigung vom 20. Juni 2013. Damit wurde die Anstellung für die Erteilung des konfessionellen Religionsunterrichts ab dem 4. Juni 2013 aufgelöst. Die Anstellung für den Unterricht im Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" wie auch allfällige andere Fächer wurden davon nicht tangiert. Ein Anspruch auf Erteilung einer bestimmten Anzahl Lektionen in konfessionsunabhängigen Fächern wurde im Rahmen dieser Kündigung nicht zugesichert. Es ging lediglich um die von der Beschwerdeführerin unterrichteten sieben Lektionen Religionsunterricht, nicht aber um die damals erteilten drei anderen Lektionen, für welche sie gemäss Entscheid des Staatsrates vom 29. Januar 2014 Anspruch auf Entschädigung hat. Die Vorinstanz hat das Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" betreffende Einwände der Beschwerdeführerin nicht berücksichtigt mit der Begründung, sie bildeten nicht Gegenstand der Verfügung und seien somit von der Kündigung vom 20. Juni 2013 nicht berührt. Weiter hält das kantonale Gericht fest, die Kündigung für die Lektionen in "Ethik, Religion und Gemeinschaft" sei am 30. Januar 2014 auf Ende des Schuljahres 2013/14 (31. August 2014) erfolgt. Nicht ersichtlich sei, ob die Beschwerdeführerin diese Verfügung angefochten habe oder ob sie rechtskräftig geworden sei. In beiden Fällen bilde diese Kündigung nicht Gegenstand des Verfahrens. Gleiches gelte, soweit die Beschwerdeführerin einwende, es seien ihr für das Schuljahr 2013/14 weitere Lektionen im Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" zugesagt worden. Da ihr solche im Rahmen der Kündigung vom 20. Juni 2013 nicht zugesichert wurden, hatte die Vorinstanz über damit in Zusammenhang stehende Begehren nicht zu entscheiden. Die Beschwerdeführerin legt in ihrer Beschwerde auch nicht dar, inwiefern das kantonale Gericht damit Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 und Art. 95 BGG).

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, im Schuljahr 2013/14 sei das Fach Religion an der Schule nicht mehr geführt worden. Sie habe auch klar kommuniziert, dass sie keine sogenannt konfessionelle Fenster im Auftrag der Kirche mehr unterrichten wolle. Streitgegenstand bilde indessen

die Frage, ob der Arbeitgeber willkürlich gehandelt und gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen habe, indem er ihr, ohne rechtmässig gekündigt zu haben, für das Schuljahr 2013/14 zehn bis vierzehn Wochenlektionen entzogen habe, die sie im Fach "Ethik, Religion und Gemeinschaft" hätte erteilen können. Entsprechend habe sie nicht nur Anspruch auf eine Entschädigung von drei Lektionen, sondern von zehn bis vierzehn Unterrichtsstunden.

6.2. Die Beschwerde richtet sich somit nicht gegen die Kündigung vom 20. Juni 2013. Nur diese bildet jedoch Anfechtungsgegenstand des Verfahrens. Über die Frage, ob die Beschwerdeführerin tatsächlich Anspruch auf die beantragten Leistungen hat, müsste zuerst die zuständige Anstellungsbehörde befinden. Nicht näher einzugehen ist zudem auf den Einwand einer Verletzung des Schutzes der Privatsphäre infolge Veröffentlichung des Kirchenaustritts durch einen Kirchenvertreter. Darüber ist in diesem Verfahren ebenfalls nicht zu entscheiden, wie die Vorinstanz richtig festgehalten hat. Auf die Beschwerde ist demnach nicht einzutreten.

7.
Zu prüfen bleibt der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege für das kantonale Verfahren. Dabei stellt sich die Frage nur unter dem Aspekt der unentgeltlichen Verbeiständung, nachdem die Vorinstanz keine Verfahrenskosten erhoben hat.
Das kantonale Gericht hat erwogen, Beschwerde und Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege seien von der Beschwerdeführerin ohne Rechtsbeistand eingereicht worden. Der Anwalt habe lediglich eine Vollmacht und ein Schreiben der Rechtsschutzversicherung beigebracht, ansonsten jedoch keine Rechtsvorkehr getroffen. Mit ihren Eingaben hat die Beschwerdeführerin bewiesen, dass sie keiner Rechtsvertretung bedurfte. Zudem war die Sach- und Beweislage im Rechtsmittelverfahren von Anfang an relativ klar, sodass in tatsächlicher Hinsicht keine umfangreichen Abklärungen und heikle Beweiswürdigungen erforderlich waren. Da in keiner Weise ersichtlich ist, inwiefern der Rechtsanwalt für die von der Beschwerdeführerin selbst verfassten Eingaben tätig geworden ist, musste die Vorinstanz dem Antrag auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand nicht stattgeben. Die Beschwerde ist daher in diesem Punkt abzuweisen.

8.
Aufgrund der besonderen Umstände des Falles wird auf die Erhebung von Gerichtskosten verzichtet (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG). Damit wird das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos, soweit es sich auf die unentgeltliche Prozessführung bezieht. Dem Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung im Sinne der Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsbeistands kann infolge Aussichtslosigkeit der Rechtsvorkehr nicht entsprochen werden (Art. 64 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen, soweit es nicht gegenstandslos geworden ist.

3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Kantonsgericht Wallis schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 24. Februar 2015
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Hofer