



8C_170/2022

Urteil vom 22. Februar 2023

IV. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wirthlin, Präsident,
Bundesrichter Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Huber.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
vertreten durch Rechtsanwälte Karin Meyer und Michael Grimmer,
Beschwerdeführer,

gegen

B. _____ AG,
vertreten durch Rechtsanwälte Prof. Dr. Urs Saxer und/oder Florence Mathier,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. Februar 2022
(VB.2021.00252).

Sachverhalt:

A.

A.a. A. _____, geboren 1953, war ab dem 1. Juli 2011 bei der B. _____ AG angestellt und in dieser Eigenschaft bei der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich (nachfolgend: BVK) vorsorgeversichert. Mit Verfügung vom 19. Dezember 2014 löste die Arbeitgeberin das Anstellungsverhältnis auf den 30. Juni 2015 hin auf und stellte A. _____ ab dem 1. Januar 2015 frei.

Dagegen erhob dieser im Januar 2015 Rekurs beim Bezirksrat U. _____ und beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die B. _____ AG zurückzuweisen. Eventualiter sei die Fortführung seines Arbeitsverhältnisses anzuordnen. Subeventualiter sei die B. _____ AG zu verpflichten, ihm eine Entschädigung wegen sachlich nicht gerechtfertigter und missbräuchlicher Kündigung im Umfang von Fr. 117'364.- zu bezahlen.

Noch während des Rekursverfahrens wurde A. _____ fristlos entlassen, wogegen er im April 2015 ebenfalls an den Bezirksrat U. _____ gelangte und die Aufhebung der fristlosen Kündigung sowie die Fortführung seines Anstellungsverhältnisses bzw. eventualiter die Ausrichtung einer Entschädigung von Fr. 176'046.- verlangte.

Mit Beschluss vom 25. Oktober 2018 vereinigte der Bezirksrat U. _____ die beiden Rekursverfahren. Die Anträge betreffend die Weiterführung des Anstellungsverhältnisses von A. _____ sowie die Rückweisung der Sache an die B. _____ AG wies er ab. Er stellte fest, dass die fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses nicht rechtmässig gewesen sei, und verpflichtete die B. _____ AG, A. _____ Lohnersatz für die Monate April bis Juni 2015 in der Höhe von brutto Fr. 58'682.- zuzüglich Verzugszins in der Höhe von 5 % seit 2. April 2015 sowie eine Entschädigung in der Höhe von sechs Monatslöhnen (Fr. 117'364.-) zuzüglich 5 % Verzugszins seit 1. Juli 2015 zu bezahlen.

A.b. Mit Schreiben vom 15. März 2019 forderte A. _____ die B. _____ AG auf, seine "vorzeitige Entlassung altershalber [...] nun umzusetzen und eine entsprechende Meldung im Sinne von Art. 9 Abs. 3 des Vorsorgereglements der BVK zu veranlassen." Dieses Gesuch lehnte die B. _____ AG mit Beschluss vom 20. Mai 2019 ab, was A. _____ am 18. Juni 2019 mitgeteilt wurde. Dagegen erhob er am 17. Juli 2019 Einsprache bei der B. _____ AG. Ausserdem rekurrierte er am gleichen Tag gegen den Beschluss vom 20. Mai 2019 beim Bezirksrat U. _____, der das hierauf angelegte Verfahren zunächst antragsgemäss sistierte "bis zum Abschluss des Einspracheverfahrens vor der Rekursgegnerin." Am 22. Januar 2020 brachte die B. _____ AG ihren Einspracheentscheid vom 20. Januar 2020, mit dem sie das Gesuch von A. _____ vom 15. März 2019 erneut abgewiesen hatte, in das laufende Verfahren vor dem Bezirksrat U. _____ ein. Am 21. Februar 2020 rekurrierte A. _____ auch gegen diesen Entscheid beim Bezirksrat U. _____. Mit Beschluss vom 9. März 2021 trat dieser auf den Rekurs A. _____s vom 17. Juli 2019 nicht ein und wies jenen vom 21. Februar 2020 ab.

B.

Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 2. Februar 2022 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiärer Verfassungsbeschwerde beantragt A. _____, das verwaltungsgerichtliche Urteil sei aufzuheben und die B. _____ AG sei zu verpflichten, gegenüber der BVK zu erklären, dass seine Entlassung als "vorzeitige Entlassung altershalber" erfolgt sei. Eventualiter sei die B. _____ AG zu verpflichten, gegenüber der BVK zu erklären, dass seine Entlassung nicht auf sein Verschulden zurückzuführen sei. Subeventualiter sei festzustellen, dass seine Entlassung nicht auf sein Verschulden zurückzuführen sei und damit als "vorzeitige Entlassung altershalber" erfolgt sei. Eventualiter zu allen genannten Anträgen verlangt A. _____ die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung.

Die B. _____ AG schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich lässt sich ohne Antrag vernehmen.

In einer weiteren Eingabe äussert sich A. _____ zu den Stellungnahmen der Gegenpartei und der Vorinstanz.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; **BGE 142 II 363** E. 1 Ingress mit Hinweis).

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG), der ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG betrifft. Mit dem Begehren um eine Erklärung, die Kündigung sei altershalber erfolgt, stehen geldwerte Ansprüche in Zusammenhang. Denn gemäss dem vorinstanzlichen Urteil kommt einer arbeitnehmenden Person im Sinne von Art. 8 des hier massgeblichen Vorsorgereglements der BVK vom 18. November 2013, gültig ab 1. September 2014 (nachfolgend: Vorsorgereglement), die vorzeitig altershalber entlassen wird, ein Anspruch auf eine lebenslängliche Altersrente zu (Art. 26 Abs. 1 des Vorsorgereglements). Somit liegt eine vermögensrechtliche Streitigkeit vor, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Die Beschwerde ist auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse unter anderem zulässig, wenn der Streitwert nicht weniger als Fr. 15'000.- beträgt (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG). Laut Vorinstanz beläuft sich die (nach wie vor) streitige Summe auf über Fr. 100'000.-, was unbestritten ist (vgl. Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG). Mithin ist die Streitwertgrenze im vorliegenden Verfahren offensichtlich erreicht, so dass auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.

1.2. Da die Voraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben sind, ist auf die Verfassungsbeschwerde infolge Subsidiarität (Art. 113 BGG) nicht einzutreten (Urteil 8C_79/2022 vom 1. Juli 2022 E. 1.2).

1.3.

1.3.1. Der Bezirksrat U. _____ hat den Rekurs des Beschwerdeführers gegen den Entscheid der B. _____ AG vom 20. Januar 2020 mit Beschluss vom 9. März 2021 abgewiesen mit der Begründung, es handle sich um eine bereits abgeurteilte Sache. Bei diesem Ergebnis wäre grundsätzlich ein Nichteintreten angezeigt gewesen (vgl. **BGE 142 III 210** E. 2; **139 III 126** E. 3.1). Dies spielt letztlich in Bezug auf den hier zu beurteilenden Streitgegenstand eine Rolle. Das kantonale Gericht hat die gegen den Beschluss vom 9. März 2021 erhobene Beschwerde abgewiesen und dabei bestätigt, dass es sich um eine bereits abgeurteilte Sache handle. Als Streitgegenstand vor Bundesgericht kommt nur in Frage, was die Vorinstanz überhaupt entschieden hat oder zu entscheiden gehabt hätte. Der Streitgegenstand kann vor Bundesgericht zwar eingeschränkt (minus), aber nicht ausgeweitet (plus) oder geändert (aliud) werden (**BGE 142 I 155** E. 4.4.2; Urteil 8C_281/2022 vom 24. Oktober 2022 E. 4.4). Da im kantonalen Beschwerdeverfahren einzig die Frage der res iudicata zu überprüfen gewesen und keine materielle Prüfung erfolgt ist, erschöpft sich der Streitgegenstand vor Bundesgericht in eben dieser prozessualen Thematik. Auf sämtliche Leistungsanträge

des Beschwerdeführers kann daher nicht eingetreten werden.

1.3.2. Aus der Beschwerdebegründung, die zur Auslegung der Rechtsbegehren heranzuziehen ist (**BGE 123 IV 125** E. 1; Urteil 8C_553/2022 vom 13. Januar 2023 E. 1.1), geht hervor, dass sich der Beschwerdeführer gegen die vorinstanzliche Schlussfolgerung der abgeurteilten Sache wehrt. Somit ist auf die damit in Zusammenhang stehenden Rügen im Nachfolgenden einzugehen.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 und 96 BGG erhoben werden. 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 sie mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen. Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Pflicht zur Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (**BGE 141 V 234** E. 1 mit Hinweisen).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat; es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz auf entsprechende Rüge hin oder von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie 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, Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (**BGE 145 V 188** E. 2; **140 III 115** E. 2; Urteil 8C_795/2020 vom 17. August 2021 E. 2.2).

2.3. Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie interkantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; **BGE 138 I 274** E. 1.6 mit Hinweisen). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und interkantonales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht es nicht ein (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; **BGE 141 IV 249** E. 1.3.1; **140 III 264** E. 2.3; Urteil 8C_812/2019 vom 19. Mai 2020 E. 2.4). 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, beschränkt (Art. 9 BV; Urteil 8C_795/2020 vom 17. August 2021 E. 2.3 mit Hinweis). 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; Urteil 8C_468/2021 vom 2. Februar 2022 E. 2.3 mit Hinweis).

3.

3.1. Die Vorinstanz hat für das Bundesgericht verbindlich festgestellt, dass sich der Beschwerdeführer mit Rekursen vom Januar und April 2015 gegen die ordentliche und die fristlose Auflösung seines Anstellungsverhältnisses an den Bezirksrat U. _____ gewandt habe. Ein Anspruch auf Entlassung altershalber sei vom Beschwerdeführer in jenen Verfahren nicht geltend gemacht worden. Eine Vereinbarung zwischen den Parteien, wonach das Arbeitsverhältnis des Beschwerdeführers einvernehmlich infolge Frühpensionierung aufgelöst werde, sei zuvor im Herbst 2014 nicht zustande gekommen. In Anwendung der Rechtsgrundlagen, wie sie sich ab 1. Mai 2015 (so namentlich: § 16 lit. g und § 24b des kantonalen Personalgesetzes vom 27. September 1998 [PG; LS 177.10]) präsentiert haben, ist das kantonale Gericht davon ausgegangen, dass sich die Entlassung altershalber gemäss § 16 lit. g PG gleich auf das Anstellungsverhältnis auswirke wie eine ordentliche Kündigung durch den Kanton nach § 16 lit. a PG (vgl. § 24b Abs. 1 lit. a und lit. b sowie Abs. 2 PG). Diese beiden Beendigungsgründe könnten daher nicht nebeneinander bestehen. Wenn demnach eine kantonale angestellte Person zu Unrecht nicht vorzeitig altershalber entlassen, sondern ihr Anstellungsverhältnis stattdessen mit einer ordentlichen Kündigung aufgelöst werde, sei dies (rechtzeitig) mit einem gegen die Kündigung gerichteten Rechtsmittel geltend zu machen; eine nachträgliche (erneute) Beurteilung der rechtskräftigen Auflösung des Arbeitsverhältnisses im Hinblick darauf, ob die Voraussetzungen von § 24b Abs. 1 PG erfüllt seien, entfalle. Das kantonale Gericht hat mit Blick auf das Gesagte nachvollziehbar dargelegt, dass sich der Beschwerdeführer den rechtskräftigen Beschluss des Bezirkrates U. _____ vom 25. Oktober 2018 entgegenhalten lassen müsse und er somit keine personalrechtliche Neubeurteilung der im Jahr 2015 erfolgten Beendigung seines Anstellungsverhältnisses mit der B. _____ AG mehr verlangen könne. Dieser Auffassung folgt auch die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung.

3.2. Dagegen, dass die Vorinstanz unter Anwendung der entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen ab 1. Mai 2015 von einer bereits abgeurteilten Sache ausgegangen ist, opponiert der Beschwerdeführer grundsätzlich nicht. Allerdings erachtet er diese Rechtsgrundlagen in seinem Fall für nicht einschlägig. Er

bezieht sich dabei auf die Kündigungszeitpunkte im Dezember 2014 und März 2015 und rügt, die Sichtweise des kantonalen Gerichts verfange nur dann, wenn der vorsorgerechtliche Anspruch gemäss Art. 8 Abs. 5 des Vorsorgereglements tatsächlich durch die Vorinstanzen abschliessend beurteilt und negiert worden wäre. Dies sei aber zu verneinen. Denn er habe sich im Moment der Rekurerhebung (und damit innert Rechtsmittelfrist) nicht auf einen Tatbestand der Entlassung altershalber berufen können. Die massgebenden Normen (§ 16 und § 24b PG) seien erst seit 1. Mai 2015 in Kraft. Entsprechend könne es sich auch nicht um eine personalrechtlich abgeurteilte Sache handeln. Dabei betont der Beschwerdeführer jedoch, er habe nie verlangt, dass die B. _____ AG erkläre, das Arbeitsverhältnis zwischen den Parteien sei personalrechtlich betrachtet durch vorzeitige Entlassung altershalber beendet worden. Ihm gehe es vielmehr ausschliesslich darum, dass der Tatbestand der vorzeitigen Entlassung altershalber im Sinne von Art. 8 Abs. 2 des Vorsorgereglements erfüllt sei und dies der Vorsorgeeinrichtung gemeldet werde. Dabei stützt er sich insbesondere auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung gemäss Urteil 9C_426/2008 vom 23. Dezember 2008.

4.

4.1. Das kantonale Gericht hat sich bereits mit der vom Beschwerdeführer zitierten Rechtsprechung befasst und erkannt, dass die BVK seit dem 1. Januar 2014 als privatrechtliche Stiftung organisiert sei. Bis zu diesem Zeitpunkt seien die Voraussetzungen und Folgen einer vorsorglichen Entlassung altershalber in den Statuten der Versicherungskasse geregelt gewesen. Nach der damaligen Rechtsprechung des Bundesgerichts solle es sich deshalb um ein rein vorsorgerechtl. Rechtsinstitut gehandelt haben, welches von der personalrechtlichen Beendigung des Dienstverhältnisses zu unterscheiden gewesen sei (Urteil 9C_426/2008 vom 23. Dezember 2008 E. 3.2 und E. 3.4, in: SZS 2009 S. 473). So sei es für die Begründung eines Anspruchs auf vorsorgerechtl. Leistungen aus einer Entlassung altershalber irrelevant gewesen, ob die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber eine Entlassung altershalber aussprechen wollen und ob die arbeitnehmende Person die Beendigung des Arbeitsverhältnisses als solche habe verstehen müssen. Die B. _____ AG ergänzt diesbezüglich in ihrer Vernehmlassung, dass es dabei zwar um ein primär vorsorgerechtl. Rechtsinstitut gegangen sei. Allerdings habe dieses die personalrechtliche Behandlung der Entlassung altershalber bereits damals nicht ausgeschlossen.

4.2. Selbst wenn nun im Sinne des Beschwerdeführers in Anwendung der soeben dargelegten Rechtsprechung davon auszugehen wäre, dass ein allfälliger Anspruch aus Art. 8 des Vorsorgereglements nicht unter die personalrechtlich abgeurteilte Sache fällt, könnte er daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Denn unabhängig davon, ob eine "Konversion" der Kündigung in eine Entlassung altershalber gemäss Personalgesetz damals bereits möglich gewesen wäre oder nicht, würde es sich im Lichte der willkürfreien Darlegungen der Vorinstanz (E. 4.1 oben) beim Anspruch gemäss Art. 8 des Vorsorgereglements um einen vorsorgerechtl. handeln, wie der Beschwerdeführer selber betont (vgl. E. 3.2 oben). Ein solcher Anspruch könnte, unabhängig von der Frage der res iudicata, so oder anders nicht im personalrechtlichen Verfahren beurteilt werden (vgl. Art. 73 BVG).

5.

Vor dem Hintergrund des Gesagten kann letztlich offen bleiben, ob das kantonale Gericht bundesrechtskonform die Rechtsgrundlagen ab 1. Mai 2015 herangezogen hat oder nicht. Damit zielen die Rügen der Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV), der Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit und des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 und Art. 9 BV) sowie der Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) ins Leere. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz im Ergebnis mit der Abweisung der Beschwerde nicht in Willkür verfallen ist.

6.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Beschwerdegegnerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 3000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und dem Bezirksrat U. _____ schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 22. Februar 2023

Im Namen der IV. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Wirthlin

Die Gerichtsschreiberin: Huber