

BGer 1C_362/2024 vom 28. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_362_2024

FR: TF 1C_362/2024 du 28 avril 2025

IT: TF 1C_362/2024 del 28 aprile 2025

Erwägungen

E. 1

Der Beschwerdeführer erhebt gleichzeitig Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiäre Verfassungsbeschwerde (vgl. Art. 119 BGG). Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde fällt nur gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen in Betracht, soweit die Einheitsbeschwerde nicht zulässig ist (Art. 113 BGG).

Bei personalrechtlichen Streitigkeiten handelt es sich um Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG), gegen welche die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur zulässig ist, wenn sie vermögensrechtlicher Natur sind oder die Gleichstellung der Geschlechter betreffen (vgl. Art. 83 lit. g BGG). Letzteres trifft hier offenkundig nicht zu. Sodann kann auch nicht von einer vermögensrechtlichen Streitigkeit die Rede sein. Auch wenn der Beschwerdeführer behauptet, die finanzielle und personelle Ausstattung seines Lehrstuhls sei zum Inhalt des Anstellungsverhältnisses geworden, ist nicht ersichtlich, welche unmittelbaren finanziellen Konsequenzen der angefochtene Entscheid für ihn haben soll (vgl. BGE 142 II 259 E. 3 ; 136 I 323 E. 1.1; Urteile 8C_392/2020 vom 19. November 2020 E. 1.3; 8D_1/2016 vom 23. Januar 2017 E. 2; je mit Hinweisen; vgl. aber Urteil 1C_547/2023 vom 21. März 2024 E. 1, wo sich eine Versetzung mittelfristig auf die Entlohnung auswirkte).

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich demnach als unzulässig. Zu prüfen bleibt, ob auf die gleichzeitig erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde eingetreten werden kann.

E. 2

Zur Verfassungsbeschwerde ist gemäss Art. 115 BGG berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (lit. a) und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids (lit. b) hat. Das rechtlich geschützte Interesse muss sich aus der behaupteten Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 116 BGG) ergeben (BGE 145 I 121 E. 1.5.1 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer beruft sich in hinreichender Weise auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), womit er zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde legitimiert ist (vgl. BGE 148 I 104 E. 1.3 und 4 ; 136 I 323 E. 1.3; Urteile 2D_53/2020 vom 31. März 2023 E. 1.3.1, nicht publ. in BGE 149 I 146 ; 8D_1/2016 vom 23. Januar 2017 E. 3.2).

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (vgl. Art. 117 BGG) sind ebenfalls erfüllt. Auf die Eingabe ist demnach als subsidiäre Verfassungsbeschwerde einzutreten.

E. 3

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Rechtsweggarantie.

E. 3.1

Art. 29a BV sieht vor, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

E. 3.1.1

Die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV vermittelt einen individualrechtlichen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, mithin auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde mit voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle, und zwar unter der Voraussetzung, dass eine Rechtsstreitigkeit vorliegt. Das Bundesgericht legt den Begriff der Rechtsstreitigkeit dahin aus, dass die Streitigkeit im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition stehen muss (BGE 149 I 146 E. 3.3.1 ; 148 I 104 E. 4.1; je mit Hinweisen).

Eine schützenswerte Rechtsposition kann sich aus dem Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht in allen Rechtsbereichen ergeben und besteht jedenfalls dann, wenn in vertretbarer Weise geltend gemacht wird, es existiere ein Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln oder Unterlassen, der durch den umstrittenen Akt verletzt werde (vgl. BGE 151 I 19 E. 8.4.1 ; 143 I 336 E. 4.3 und 4.3.1 mit Hinweis auf Urteil 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.6; 140 II 315 E. 4.6).

E. 3.1.2

Verwaltungsorganisatorische Anordnungen sind nicht darauf gerichtet, unmittelbar Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger zu begründen oder zu ändern. Sie ergehen daher nicht in Verfügungsform und es besteht in der Regel keine Anfechtungsmöglichkeit. Eine Rechtsschutzmöglichkeit muss jedoch gestützt Art. 29a BV eröffnet werden, wenn die Anordnung geeignet ist, die Position einer Person als Trägerin von Rechten und Pflichten gegenüber dem Staat zu beeinflussen, sie mithin in einer schützenswerten individuellen Rechtsposition berührt (BGE 143 I 336 E. 4.2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 151 I 19 E. 8.4.1).

Die gleichen Kriterien gelten für organisatorische Anordnungen im Rahmen von Sonderstatusverhältnissen: Akte, die bloss das Betriebsverhältnis betreffen, sind nicht anfechtbar. So entschied das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Personalbeurteilung oder einer kleinräumigen Verlegung des Arbeitsorts, die keinen Wohnsitzwechsel nach sich zog (vgl. Urteile 8D_5/2017 vom 20. August 2018 E. 7; 8D_1/2016 vom 23. Januar 2017 E. 5, in SJ 2017 I S. 321). Berührt die Handlung demgegenüber das Grundverhältnis - wie dies das Bundesgericht etwa für die Versetzung eines Polizeifunktionärs bejahte, der plausibel geltend gemacht hatte, das neue Pflichtenheft würde nicht seinen Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechen, denen gemäss kantonalem Recht bei einer Versetzung Rechnung zu tragen sei (vgl. BGE 136 I 323 E. 4) -, ist in Anwendung von Art. 29a BV (gerichtlicher) Rechtsschutz zu gewähren (vgl. zum Ganzen Urteile 1C_547/2023 vom 21. März 2024 E. 2.1; 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E. 1.1.2; 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.1 f.; je mit Hinweisen).

E. 3.1.3

Wie die Kantone den Rechtsschutz gegen verfügbungsfreies staatliches Handeln sicherstellen, ist ihnen freigestellt (vgl. BGE 143 I 336 E. 4.2 in fine). Der Kanton Zürich hat sich mit § 10c seines Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) für eine Lösung entschieden, die Art. 25a VwVG (SR 172.021) nachempfunden

ist (Urteil 2C_57/2023 vom 6. September 2024 E. 4.4 mit Hinweis). Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann gemäss § 10c Abs. 1 VRG/ZH von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (lit. a), deren Folgen beseitigt (lit. b) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (lit. c). Die Behörde hat eine Anordnung zu erlassen (Abs. 2).

E. 3.2

Das Verwaltungsgericht führt aus, es prüfe von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei seiner Vorinstanz erfüllt gewesen seien. Nach Rechtsprechung und Lehre hätten im öffentlichen Personalrecht nur jene Dispositionen Verfügungscharakter, die Rechte und Pflichten im Grundverhältnis betreffen, d.h. die private Rechtsstellung der Angestellten berühren. Dienstbefehle und organisatorische Massnahmen, die nur das Betriebsverhältnis betreffen, also die Tätigkeit der betroffenen Person in deren Eigenschaft als Organ der Verwaltung, hätten demgegenüber keinen Verfügungscharakter und seien dementsprechend nicht anfechtbar. Streitgegenstand bildeten vorliegend Beschlüsse, die Auswirkungen auf die finanzielle und personelle Ausstattung des Lehrstuhls des Beschwerdeführers haben könnten. Dem Beschwerdeführer persönlich zustehende Ansprüche seien davon nicht betroffen, sondern einzig die Rahmenbedingungen seiner beruflichen Tätigkeit. Die behauptete Situation des Beschwerdeführers sei vergleichbar mit derjenigen von Abteilungsleitenden der kantonalen Verwaltung, deren Personal- und Ressourcenetat durch die übergeordnete Instanz gekürzt würden. Die Beschlüsse griffen damit nicht in Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers als Angestellter der Beschwerdegegnerin ein, sondern betreffen ihn einzig in seiner Tätigkeit als Professor. Mithin hätten die Beschlüsse nur Auswirkungen auf das Betriebsverhältnis. Dass die finanzielle und personelle Ausstattung des Lehrstuhls Gegenstand der Gespräche im Rahmen der Berufung des Beschwerdeführers gewesen sei, führe nicht dazu, dass eine Änderung dieser Rahmenbedingungen den Beschwerdeführer in seiner privaten Rechtsstellung betreffe. Die fraglichen Beschlüsse hätten denn auch nur die Organisation des Instituts C. _____ zum Gegenstand, indem damit die Zuständigkeiten für finanzielle und personelle Belange beim Direktorium des Instituts zentralisiert würden. Bei den Beschlüssen des Instituts handle es sich demnach um organisatorische Massnahmen, die nicht anfechtbar seien.

Daraus schliesst die Vorinstanz, das Begehren des Beschwerdeführers an die Universitätsleitung könne in diesem Sinn nur aufsichtsrechtlicher Natur gewesen sein und handle es sich auch beim Beschluss der Universitätsleitung um eine nicht anfechtbare (aufsichtsrechtliche) organisatorische Massnahme. Weil es demnach an einem zulässigen Anfechtungsobjekt gefehlt habe, hätte die Rekurskommission auf den Rekurs vollständig nicht eintreten dürfen. Dies führe zur Abweisung der Beschwerde im Sinne der Erwägungen.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass es sich vorliegend um organisatorische Anordnungen bzw. Massnahmen handelt. Hingegen macht er geltend, diese griffen in seine private Rechtsstellung ein, weil die personelle und finanzielle Ausstattung seines Lehrstuhls zum Inhalt des Anstellungsverhältnisses bzw. seiner darin vereinbarten Rechte geworden sei. Weiter tangiere das Vorgehen der Institutsleitung seine Persönlichkeitsrechte. Mit

seinen Beweisanträgen habe sich die Vorinstanz nicht auseinandergesetzt. Auch habe sie nicht geprüft, ob dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf die finanziellen und personellen Ressourcen zustehe. Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang - nebst der Verletzung der Rechtsweggarantie - eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung und eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Zudem habe die Vorinstanz § 10c VRG/ZH in stossender Weise die Anwendung versagt und damit das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletzt.

E. 3.4

Die vorinstanzliche Begründung ist zwar kurz ausgefallen. Der Beschwerdeführer war aber durchaus in der Lage, sich über die Tragweite des angefochtenen Entscheids Rechenschaft zu geben und ihn sachgerecht beim Bundesgericht anzufechten. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor (vgl. BGE 146 II 335 E. 5.1 ; 136 I 229 E. 5.2 mit Hinweisen).

Was die Sachverhaltsrügen anbelangt (vgl. Art. 118 Abs. 2 BGG), kann dem angefochtenen Entscheid nicht entnommen werden, in welcher Tiefe sich die Vorinstanz mit den Tatsachenbehauptungen und Beweisanträgen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt hat. Immerhin stellte sie fest, die personelle und finanzielle Ausstattung des Lehrstuhls sei Thema im Rahmen der Berufungsgespräche gewesen, was nahelegt, dass sie sich mit den vom Beschwerdeführer eingereichten Urkunden befasst hat. Der vom Beschwerdeführer kritisierte Schluss der Vorinstanz, er sei durch die strittigen organisatorischen Massnahmen nicht in seiner privaten Rechtsstellung betroffen, beschlägt letztlich jedoch nicht die Sachverhaltsfeststellung, sondern die Rechtsanwendung. Gleiches gilt für die Frage, ob die personellen und finanziellen Ressourcen zum Inhalt des Anstellungsverhältnisses geworden sind oder diesbezüglich ein Vertrauenstatbestand vorliegt, wie der Beschwerdeführer geltend macht.

E. 3.5

Dass die umstrittenen Anordnungen die persönliche Rechtssphäre des Beschwerdeführers nicht unmittelbar berühren, ergibt sich bereits aus ihrer Qualifikation als Verwaltungsinnenakte, wie die Vorinstanz zutreffend festhält. Fraglich ist hingegen, ob sie geeignet sind, reflexartig bzw. mittelbar in die private Rechtsstellung des Beschwerdeführers einzugreifen (vgl. auch BGE 146 I 145 E. 4.4; 144 II 233 E. 7.3; beide zu Art. 25a VwVG , dem § 10c VRG/ZH, wie erläutert, nachempfunden ist).

E. 3.5.1

Der Beschwerdeführer bringt vor, ihm stehe unmittelbar gestützt auf das Anstellungsverhältnis, eventuell gestützt auf einen Vertrauenstatbestand, ein Anspruch auf 250 Stellenprozente und einen jährlichen Betriebsmittelkredit von Fr. 30'000.-- zu. In der Anstellungsverfügung der Universität vom 16. Juni 2009 ist von einem derartigen Anspruch indes keine Rede. Vielmehr heisst es im Angebot, das die Universitätsleitung dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 19. Mai 2009 unterbreitete, die Verwendung der Betriebskredite bzw. deren Zuteilung auf die einzelnen Lehrstühle liege in der Kompetenz der Institutsleitung. Mittelzusagen unterlägen einem Budgetvorbehalt. Das Gesagte gelte analog für die personellen Ressourcen des Lehrstuhls. Zudem wurde der Beschwerdeführer im Angebot ausdrücklich darauf hingewiesen, die nötige Flexibilität im Ressourceneinsatz bedinge, dass die Zuteilung der Ressourcen jeweils sechs Jahre nach Amtsantritt überprüft und angepasst werden könne. Mit der Annahme ihres Angebots werde der Beschwerdeführer in die "Unternehmenspolitik" der Universität Zürich eingebunden, wozu

die Bereitschaft gehöre, die eigenen Forschungs- und Lehrressourcen durchleuchten zu lassen und einer allfälligen Anpassung zuzustimmen.

Die obigen Ausführungen sprechen gegen die Annahme, die 250 Stellenprozente und der Betriebskredit von jährlich Fr. 30'000.-- seien in dem Sinne zum Inhalt des Grund- bzw. Anstellungsverhältnisses geworden, als sich daraus Ansprüche ableiten liessen. Der Beschwerdeführer bezieht sich aber zusätzlich auf die Berufungsverhandlungen. Er verweist auf die schriftlichen Erklärungen des früheren Institutsdirektors, mit dem er im Vorfeld seiner Anstellung in Kontakt stand. Diese Äusserungen seien bei der Auslegung der mitwirkungsbedürftigen (Anstellungs-) Verfügung heranzuziehen. Der Beschwerdeführer erblickt darin eine Vereinbarung bzw. Zusicherung der strittigen finanziellen und personellen Ressourcen. Ohne Einhaltung der nach kantonalem Personalrecht bei Änderung des Anstellungsverhältnisses vorgesehenen Bestimmungen und Voraussetzungen hätten ihm die Mittel daher nicht entzogen werden dürfen.

Keinem der Aktenstücke, auf die sich der Beschwerdeführer beruft, ist eine dahingehende Zusicherung zu entnehmen, die diskutierten Ressourcen seien auf unbestimmte Zeit, d.h. bis zu seiner Emeritierung, gewährleistet. Der Institutsdirektor hatte ihm lediglich mitgeteilt, mit welchen Mitteln der Beschwerdeführer bei Stellenantritt rechnen konnte. Auch wenn die fraglichen Aussagen ohne (zeitliche) Einschränkungen erfolgten, konnte der Beschwerdeführer im Lichte des von der Universität unterbreiteten Angebots - namentlich des Hinweises auf den Budgetvorbehalt, die Neubeurteilung nach sechs Amtsjahren und die Kompetenz der Institutsleitung hinsichtlich der Ressourcenzuteilung - nicht in guten Treuen davon ausgehen, die Mittel seien zum Inhalt des Anstellungsverhältnisses geworden und könnten ihm ohne Anpassung desselben nicht mehr entzogen werden. Eine Vereinbarung oder ein Vertrauenstatbestand ist nicht ansatzweise erkennbar.

E. 3.5.2

Sodann behauptet der Beschwerdeführer, er könne aufgrund gekürzter Mittel nur mehr das absolut Notwendige im Hinblick auf den Lehrbetrieb erledigen. Er habe bloss noch einen einzigen Assistenten mit einem Pensum von 50 % und einen Sekretär mit einem Pensum von 20 %. Im Jahr 2022 habe der Betriebskredit Fr. 12'000.-- und im Jahr 2023 Fr. 15'000.-- betragen. Forschung und publizistische Erzeugnisse seien damit praktisch nicht mehr möglich bzw. würden extrem stark behindert. Seine Professur verschwinde in die Bedeutungslosigkeit, was sich selbstverständlich auf seine Reputation, die Teil seiner Persönlichkeitsrechte bilde, schädlich auswirke. Zudem würden dem Beschwerdeführer nicht mehr die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt, um die vereinbarten Arbeiten zu erledigen, was auch personalrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen könne. Schliesslich habe der Beschwerdeführer einen Senior Chair beim D._____ Institut inne. Wenn seine Tätigkeit als Professor und seine Fähigkeit, "Spitzenpapers" zu veröffentlichen, erschwert werde, sei auch sein Senior Chair gefährdet, der alle fünf Jahre überprüft werde.

Inwiefern die beanstandeten Massnahmen bzw. die damit einhergehende behauptete Mittelkürzung geeignet sein sollen, die Persönlichkeitsrechte des Beschwerdeführers zu verletzen, ist nicht erkennbar. Die geltend gemachte berufliche und akademische Schlechterstellung kann nicht nachvollzogen werden, zumal die diesbezüglichen Ausführungen des Beschwerdeführers bloss Mutmassungen und unbelegte Behauptungen darstellen. Weder ist ersichtlich, dass er seinen Pflichten aus dem Anstellungsverhältnis

nicht mehr hinreichend nachkommen könnte, noch leuchtet ein, weshalb es ihm trotz gekürzter Mittel nicht möglich sein sollte, weiterhin in ausreichendem Mass publizistisch tätig zu bleiben, um die an seine Nebenbeschäftigung gestellten Anforderungen zu erfüllen. Damit kann offenbleiben, ob die teilweise neuen tatsächlichen Vorbringen des Beschwerdeführers vor Bundesgericht überhaupt zulässig sind (vgl. Art. 99 Abs. 2 BGG).

E. 3.6

Vermag sich der Beschwerdeführer demnach nicht auf eine schützenswerte Rechtsposition zu berufen, hat die Vorinstanz die Rechtsweggarantie nicht verletzt, indem sie eine Anfechtungsmöglichkeit gegen die strittigen organisatorischen Massnahmen verneinte. Demzufolge brauchte sie auch nicht zu prüfen, ob es sich bei den beanstandeten "Pooling-Beschlüssen" um eine widerrechtliche Handlung im Sinne von § 10c VRG/ZH handle, wie der Beschwerdeführer vor der Universitätsleitung und der Rekurskommission erfolglos geltend machte.

Der Willkür rüge im Zusammenhang mit der Anwendung von § 10c VRG/ZH kommt im Übrigen keine über die Rüge der Verletzung der Rechtsweggarantie hinausgehende Bedeutung zu (vgl. BGE 148 I 104 E. 4).

E. 4

Folglich ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht einzutreten. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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