Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 146/2014

Urteil vom 26. Juni 2014

I. sozialrechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Eliane E. Ganz,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinde B._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Bruno Pellegrini,

Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht (fristlose Kündigung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. Januar 2014.

Sachverhalt:

A.
A._____ arbeitete ab 1. Januar 1987 als Polizeibeamter bei der Gemeinde B._____. Am 12. April 2012 verfügte diese die fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses. A._____ reichte hiegegen Rekurs beim Bezirksrat C._____ ein. Mit Entscheid vom 12. August 2013 wies dieser den Rekurs ab.

B.
A._____ erhob dagegen beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde. Das Verwaltungsgericht wies diese mit Entscheid vom 8. Januar 2014 ab.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten lässt A._____ beantragen, es sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben mit der Feststellung, dass die fristlose Auflösung des Angestelltenverhältnisses zu Unrecht erfolgt sei; eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es sei ihm der ausstehende Lohn ab 13. April 2012 bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist in Höhe von Fr. 29'492.65 brutto zuzüglich Zins, vorbehältlich Arbeitslosenentschädigung, der Anteil am 13. Monatslohn in Höhe von Fr. 2'494.45, eine Entschädigung für die ungerechtfertigte fristlose Entlassung in Höhe von Fr.

49’154.40, je zuzüglich Zins zuzusprechen; eventualiter sei die Sache zwecks Ermittlung der zu entrichtenden Entschädigung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem sei ihm eine angemessene Abfindung in Höhe von mindestens fünf Monatslöhnen (insgesamt Fr. 40’962.-) zuzüglich Zins zu bezahlen, eventuell die Sache zu deren Ermittlung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Überdies seien Fr. 4’294.40 als Arbeitgeberbeitrag an die berufliche Vorsorge auszurichten.

Die vorinstanzlichen Akten wurden eingeholt. Ein Schriftenwechsel wurde nicht durchgeführt.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten kantonalen Instanz, welcher nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar ist (Art. 86 Abs. 1 lit. d) und ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts betrifft (Art. 82 lit. a BGG). Der auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse zu beachtende Ausschlussgrund (Art. 83 lit. g BGG) kommt nicht zur Anwendung, da der zu beurteilende Streit um eine Kündigung und damit einhergehende finanzielle Forderungen vermögensrechtlicher Natur ist und die Streitwertgrenze von Fr. 15’000.- (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG) erreicht wird. Die übrigen Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde sind ebenfalls erfüllt.

2.
Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit sich der angefochtene Entscheid auf Quellen des kantonalen Rechts stützt, welche nicht in Art. 95 lit. c-e BGG genannt werden, beschränkt sich die Überprüfung des Bundesgerichts auf die Frage, ob die Anwendung des kantonalen Rechts zu einer Bundesrechtswidrigkeit führt. Im Vordergrund steht dabei eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte (vgl. BGE 135 V 94 E. 1 S. 95 mit Hinweis). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), und kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

3.1. Gemäss § 72 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) ist das Arbeitsverhältnis des Personals von Gemeinden, Zweckverbänden und selbstständigen Anstalten öffentlich-rechtlich (Abs. 1). Soweit die Gemeinden keine eigenen Vorschriften erlassen, sind die Bestimmungen des Personalgesetzes und seiner Ausführungserlasse sinngemäss anwendbar (Abs. 2). Die Gemeinde B._____ hat mit der Personalverordnung der Politischen Gemeinde B._____ vom 26. Juni 2000 (PVO) und der gestützt darauf erlassenen Vollzugsverordnung zur Personalverordnung der Politischen Gemeinde B._____ vom 1. April 2005 (VVO) ein eigenes Personalrecht erlassen. Darauf stützt sich der angefochtene Entscheid. Soweit die Verordnung und die zugehörige Vollzugsverordnung nichts Abweichendes regeln, gelten gemäss Art. 4 PVO sinngemäss die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes und dessen Ausführungserlasse. Art. 10 PVO verweist bezüglich Begründung, Dauer, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf die Regelung in der Vollzugsverordnung. Nach Art. 9 VVO endet das Arbeitsverhältnis unter anderem durch Kündigung (lit. a) und Auflösung aus wichtigen Gründen (lit. d). Gemäss Art. 15 VVO (”Fristlose Auflösung aus wichtigen Gründen”) kann das Arbeitsverhältnis aus wichtigen Gründen beidseitig ohne Einhaltung von Fristen jederzeit aufgelöst werden. Die Auflösung erfolgt schriftlich und mit Begründung (Abs. 1). Als wichtiger Grund gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nach Treu und Glauben nicht zumutbar ist (Abs. 2). Tatbestand und Rechtsfolgen der fristlosen Auflösung aus wichtigen Gründen richten sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (Abs. 3). Eine praktisch gleichlautende Bestimmung enthält auch § 22 des Gesetzes des Kantons Zürich über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 27. September

1998 (Personalgesetz; LS 177.10).

3.2. Gemäss Art. 337 Abs. 2 OR gilt als wichtiger Grund für die fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses namentlich jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein dem Kündigenden nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf. Diese Regelung gelangt gestützt auf Art. 15 Abs. 3 VVO als ergänzendes kommunales Recht zur Anwendung. Die übernommenen Normen des Obligationenrechts gelten nicht als Bundesprivatrecht, sondern als subsidiäres Recht der Gemeinde. Entsprechend ist die Bundesrechtsrüge gemäss Art. 95 lit. a BGG auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte beschränkt (Urteil 8C 811/2011 vom 12. März 2012 E. 4.3 mit Hinweisen).

3.3. Da Art. 15 Abs. 2 VVO die Voraussetzungen für die fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses wörtlich praktisch gleich umschreibt wie Art. 337 Abs. 2 OR, kann bei der Frage, ob der kündigenden Partei die Fortführung des Arbeitsverhältnisses zugemutet werden darf, die zu Art. 337 Abs. 1 und 2 OR entwickelte Praxis angemessen berücksichtigt werden. Es ist allerdings den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung zu tragen. Mit der Vorinstanz rechtfertigt nur ein besonders schweres Fehlverhalten des Angestellten die fristlose Kündigung. Dieses muss einerseits objektiv geeignet sein, die für das Arbeitsverhältnis wesentliche Vertrauensgrundlage zu zerstören oder zumindest so tief greifend zu erschüttern, dass dem Arbeitgeber die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zuzumuten ist. Anderseits wird vorausgesetzt, dass es tatsächlich zu einer entsprechenden Zerstörung oder Erschütterung des gegenseitigen Vertrauens geführt hat. Wiegen die Verfehlungen weniger schwer, ist die fristlose Auflösung wie im privaten Arbeitsrecht nur gerechtfertigt, wenn sie trotz Verwarnung wiederholt begangen wurde (Urteile 8C 501/2013 vom 18. November 2013 E. 3.1; 8C 873/2010 vom 17. Februar 2011 E. 7.2; für Art. 337 OR, vgl. BGE 130
III 28 E. 4.1 S. 31; 213 E. 3.1 S. 220 f.; 127 III 153 E. 1a S. 155). In aller Regel liegt der wichtige Grund in einer Vertragsverletzung der gekündigten Partei, doch können auch objektive Gründe eine fristlose Kündigung rechtfertigen, wenn sie die wesentlichen Grundlagen der vertraglichen Bindung derart erschüttern, dass eine Fortsetzung der vertraglichen Beziehung subjektiv und objektiv als nicht zumutbar erscheint (BGE 129 III 380 E. 2.2 S. 382).

4.

4.1. Gemäss angefochtenem Entscheid wies der Kommandant der Gemeindepolizei B._____ im Februar 2012 die ihm unterstellten Mitarbeiter - und damit auch den Beschwerdeführer - darauf hin, dass das kommunale Parkregime einzuhalten sei und insbesondere das Abstellen von Privatfahrzeugen auf den Polizeiparkplätzen vor dem Polizeigebäude nicht zulässig sei. Aufgrund von Hinweisen über das Parkverhalten des Beschwerdeführers liess er dieses überprüfen. Dabei ergab sich, dass der mit der Kontrolle des ruhenden Verkehrs beauftragte Mitarbeiter der Firma D._____ am betreffenden Tag sieben Fahrzeuglenker büsste, welche die Parkzeit überschritten hatten, nicht jedoch den Beschwerdeführer, dessen Auto ebenfalls vorschriftswidrig auf dem kontrollierten Parkplatz abgestellt war. Als Begründung führte der externe Parkplatzwächter aus, er sei davon ausgegangen, dass dieser als Polizist ein Privileg habe und man die eigenen Leute "in Ruhe lasse". Er hat daher toleriert, dass dieser immer wieder fehlerhaft parkiert hat, indem er sein Fahrzeug in einer Parkverbotszone abstellte, die Parkscheibe vorstellte oder die Parkuhr nicht in Gang setzte. Der Beschwerdeführer bestätigte laut Gesprächsprotokoll vom 29. März 2012, in den vorangegangenen
Jahren immer wieder fehlerhaft parkiert zu haben. Dem Ansehen der Polizei habe er nicht schaden wollen. Vielmehr habe er gedacht, es sei sein privates Risiko, wenn er gebüsst werde. Eine Busse habe er allerdings schon lange nicht mehr bekommen. Weshalb dies so war, konnte der Beschwerdeführer nicht erklären. Das kantonale Gericht ging aufgrund der Aussagen des Beschwerdeführers und des Parkplatzwächters davon aus, der Beschwerdeführer habe in zumindest stillschweigendem Zusammenwirken mit diesem über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg regelmässig und im Wissen darum die Parkierungsvorschriften missachtet, dass er für dieses Verhalten nicht gebüsst würde.

4.2. In rechtlicher Hinsicht nimmt die Vorinstanz an, als Polizeiangehöriger habe der Beschwerdeführer eine Funktion inne gehabt, welche erhöhte Anforderungen an die Vertrauenswürdigkeit und Verantwortlichkeit stellte. Er sei insbesondere Ansprechspartner für Private gewesen, denen Ordnungsbussen auferlegt worden

seien. Wenn ein Polizeibeamter wiederholt und dazu noch in unmittelbarer Umgebung der Polizeistation regelmässig gegen Vorschriften verstosse, für deren Einhaltung er an sich zu sorgen und die er gegenüber Dritten zu verteidigen habe, beeinträchtige dies die Glaubwürdigkeit der Polizeistelle und damit das Ansehen der Arbeitgeberin. Von einem Polizisten, der sich zur Befolgung und Durchsetzung der gesetzlichen Regeln verpflichtet habe, könne - auch ausserhalb der Dienstzeit - ohne Weiteres ein korrektes und gesetzeskonformes Verhalten erwartet werden. Wenn dieser seine berufliche Position noch zusätzlich ausnutze, indem er mit der für die konkreten Kontrollmassnahmen zuständigen Person zumindest stillschweigend dahingehend zusammenwirke, dass er für seine Verfehlungen nicht zur Rechenschaft gezogen werde, erwecke dies bei Aussenstehenden ohne Weiteres den Eindruck, bei der betroffenen Behörde herrsche ein Klima der
gegenseitigen Begünstigung. Nach Ansicht der Vorinstanz wiegen die Verfehlungen des Beschwerdeführers aufgrund seiner mit grosser Verantwortung verbundenen Stellung besonders schwer. Die fristlose Kündigung erweise sich als adäquates Mittel, um dem Anschein zu begegnen, innerhalb der Gemeindepolizei würden gegenseitige Begünstigungen zugelassen und das Recht ungleich angewendet. Da der Beschwerdeführer gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen zudem in der Vergangenheit wegen fehlender Korrektheit und Professionalität im Verhalten Anlass zu Beanstandungen gegeben hat, konnte ihres Erachtens eine vorgängige Verwarnung unterbleiben.

4.3.

4.3.1. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör und eine damit verbundene unvollständige Sachverhaltsfeststellung. Obwohl er geltend gemacht habe, dass er nach dem Erlass der Weisung, wonach auf den Polizeiparkplätzen keine Privatfahrzeuge mehr abgestellt werden durften, sein Auto oft auf von Kollegen gemieteten Parkplätzen stationiert und dafür den Beweis von zwei Zeugen offeriert habe, habe die Vorinstanz deren Einvernahme nicht für notwendig befunden.

4.3.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst u.a. das Recht des Betroffenen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 138 I 232 E. 5.1 S. 237; 133 I 270 E. 3.1 S. 277; je mit Hinweisen). Ein Verzicht auf die Abnahme von weiteren Beweisen ist zulässig, wenn sich das Gericht aufgrund der bereits erhobenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass die abgelehnten Beweisanträge nichts an seiner Überzeugung zu ändern vermögen (BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236; 134 I 140 E. 5.3 S. 148; je mit Hinweisen).

4.3.3. Die Vorinstanz hat die massgeblichen Unterlagen und Aussagen ausführlich dargelegt. Sie hat die einzelnen Beweise gewürdigt und stellte fest, der Beschwerdeführer habe anlässlich der Befragung durch den Polizeikommandanten bestätigt, wissentlich über einen längeren Zeitraum hinweg, das heisst in den vorangegangenen Jahren, sein Privatfahrzeug fehlerhaft parkiert zu haben. Die späteren Relativierungen seiner ersten Aussagen erschienen demgegenüber nicht glaubhaft und stellten reine Schutzbehauptungen dar. Es sei daher davon auszugehen, dass er über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg regelmässig Parkierungsvorschriften missachtet habe. Das kantonale Gericht durfte bei dieser Ausgangslage ohne Verletzung von Bundesrecht in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung auf eine Zeugeneinvernahme zur Frage, ob der Beschwerdeführer sein Fahrzeug des Öftern auch auf von Arbeitskollegen gemieteten Parkplätzen abstellte, verzichten.

4.3.4. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, es seien E._____ und F._____ als Zeugen einzuvernehmen, kann er deshalb nicht gehört werden.

5.

5.1. Laut Beschwerdeführer verletzt die fristlose Entlassung das Verhältnismässigkeitsprinzip und beruht auf einer willkürlichen Anwendung kommunalen Rechts (Art. 15 VVO mit Verweis auf Art. 337 OR). Seiner Ansicht nach liegt keine schwerwiegende Verfehlung von Dienstpflichten vor, da er sich keine Unregelmässigkeiten im Bereich der staatlichen Machtausübung habe zu Schulden kommen lassen. Verstösse gegen die Parkordnung

würden wegen ihres geringen Unrechtsgehalts - auch gegenüber Polizeiangehörigen, welche als Privatperson ausserhalb der Dienstzeit die Parkierungsvorschriften nicht einhalten - lediglich mit Ordnungsbussen sanktioniert. Aufgrund der gegen ihn erhobenen Vorwürfe erweise sich die fristlose Kündigung als unverhältnismässig und willkürlich, zumal eine solche nur mit grosser Zurückhaltung ausgesprochen werden dürfe und nur zulässig sei, wenn keine mildere Massnahme möglich sei. Vor der fristlosen Entlassung sei er nie wegen der Parkverstösse abgemahnt worden. Die Parkübertretungen seien zudem nicht geeignet, dem Ansehen der Polizei in einem Masse zu schaden, dass eine Fortführung des Arbeitsverhältnisses bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist nicht mehr zumutbar wäre. Ein allfälliger Glaubwürdigkeitsverlust
der Gemeindepolizei habe höchstens aufgrund des Verhaltens der mit der Kontrolle der Parkfelder beauftragten Person entstehen können, weil diese keine Bussen an Angehörige der Polizei ausgestellt habe. Nach Auffassung des Beschwerdeführers verstösst es überdies gegen den Gerechtigkeitsgedanken wenn ihm nach über 25 jähriger Tätigkeit, kurz vor dem 60. Altersjahr, fristlos gekündigt wird, obwohl er zuvor noch befördert wurde.

5.2. Willkür in der Rechtsanwendung liegt dann vor, wenn der angefochtene Entscheid 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 138 I 305 E. 4.3 S. 319 mit Hinweis; 138 I 49 E. 7.1 S. 51; 138 IV 13 E. 5.1 S. 22, je mit Hinweisen).

5.3. Das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass staatliches Tun geeignet und erforderlich sein muss und dass die angestrebte Wirkung nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen stehen darf (BGE 133 II 97 E. 2.2 S. 100). Bei der Anwendung kantonalen oder kommunalen Rechts kann das in Art. 5 Abs. 2 BV als allgemeiner Verfassungsgrundsatz verankerte Verhältnismässigkeitsgebot im Rahmen einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausserhalb des Schutzbereichs spezieller Grundrechte nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV) angerufen werden (BGE 135 V 172 E. 7.3.2 S. 182; 134 I 153 E. 4 S. 156 ff.; Urteil 8C 203/2010 vom 1. März 2011 E. 3.3).

5.4. Als ultima ratio ist die fristlose Entlassung erst dann zulässig, wenn dem Vertragspartner auch nicht mehr zugemutet werden darf, das Arbeitsverhältnis durch ordentliche Kündigung aufzulösen oder bei fester Vertragsdauer deren Ende abzuwarten (BGE 117 II 560 E. 3b S. 562). Sie setzt eine besonders schwere Verletzung der Arbeitspflicht oder anhaltende Verfehlungen des Gekündigten voraus. Ob die dem Arbeitnehmer vorgeworfene Pflichtverletzung die erforderliche Schwere erreicht, entscheidet sich nicht allgemein, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere von der Stellung und Verantwortung des Arbeitnehmers sowie von der Natur und Dauer des Vertragsverhältnisses (BGE 130 III 28 E. 4.1 S. 31; 116 II 145 E. 6a S. 150). Die Schwere eines Vergehens, das zur fristlosen Kündigung geeignet ist, kann absolut oder relativ sein. Dort genügt eine einmalige (z.B. Diebstahl aus der Betriebskasse), hier erst eine trotz Verwarnung fortgesetzte Pflichtverletzung (z.B. regelmässiges Zuspätkommen; BGE 127 III 153 E. 1c S. 158; Urteil 2A.656/2006 vom 15. Oktober 2007 E. 5.2.4). Die fristlose Entlassung ist ausgeschlossen, wenn mildere Massnahmen wie Verwarnung, vorübergehende Freistellung, ordentliche Kündigung zur Verfügung
stehen (FRANK EMMEL, Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Vertragsverhältnisse Teil 2, 2. Aufl. 2012, S. 161; vgl. auch bereits erwähntes Urteil 8C 203/2010 E. 3.5).

5.5. Ein Angestellter des öffentlichen Dienstes ist verpflichtet, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten anzunehmen, das sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, das seine Stellung erfordert und alles zu unterlassen, was die Interessen des Staates beeinträchtigt. Er hat insbesondere alles zu unterlassen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und ihrer Angestellten beeinträchtigen und was die Vertrauenswürdigkeit gegenüber dem Arbeitgeber herabsetzen würde. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das zu beanstandende Verhalten in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist und Aufsehen erregt hat (PETER HÄNNI, Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienstrecht, 1993, S. 206 ff.). Gemäss Art. 22 PVO haben sich die Angestellten rechtmässig zu verhalten und insbesondere die Interessen der Gemeinde zu wahren. Für Polizeibeamte sind die Anforderungen an das ausserdienstliche Verhalten besonders hoch, weil sie mehr als andere

Angestellte die Staatsgewalt verkörpern. Als Vertreter des Staates mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beauftragt (§ 3 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007; PolG; LS 550.1), dürfen sie keinesfalls Normen verletzen, die
sie zu schützen und deren Einhaltung sie durchzusetzen haben (Urteil 1P.273/1999 vom 12. Oktober 1999 E. 3c).

5.6. Der Beschwerdeführer, der in seiner Funktion als Polizist unter anderem mit Verstössen gegen die Parkierungsvorschriften zu tun hatte, wusste, dass für das Abstellen des Privatfahrzeugs auf öffentlichem Grund auch von Angehörigen der Gemeindepolizei die geltenden Regeln zu befolgen sind. Dennoch hat er über einen längeren Zeitraum hinweg vorschriftswidrig parkiert, indem er die Parkscheibe vorgestellt oder die Parkuhr nicht in Gang gesetzt hat. Aus strafrechtlicher Sicht stellen die Parkvergehen zwar bloss mit Ordnungsbusse bedrohte Übertretungen und somit keine schwerwiegenden Verfehlungen dar. Der Beschwerdeführer stellte sein Fahrzeug jedoch im Bewusstsein regelwidrig ab, sich einer Bestrafung entziehen zu können. Der zuständige externe Parkplatzwächter musste sich vor Beginn seiner siebenstündigen Schicht jeweils bei ihm anmelden. Selbst wenn er diesem nicht ausdrücklich gesagt hat, er solle ihn nicht büssen, hat er jedenfalls nichts unternommen, nachdem ihm aufgefallen sein musste, dass ihm dieser - im Gegensatz zu den anderen fehlerhaften Parkplatzbenutzern - regelmässig für seine Verfehlungen keine Busse auferlegte. Damit hat sich der Beschwerdeführer selber ”begünstigt”.

5.7. Die regelmässigen, eigennützigen Verstösse des Beschwerdeführers gegen klare Rechtsnormen zerstören das Vertrauen in einen Angestellten des Polizeidienstes, der sich dazu verpflichtet hat, die Gesetze zu achten, und der zu deren Durchsetzung in Dienst genommen wurde. Auch wenn es sich nicht um Amtshandlungen im engeren Sinn handelt, lässt sich das Verhalten des Beschwerdeführers nicht mit seiner Eigenschaft als Polizist vereinbaren. Da er in dieser Funktion für Ordnung und Sicherheit zu sorgen hat, kommt ihm gegenüber der Öffentlichkeit eine besondere Vorbild- und Vertrauensfunktion zu. Lebt er dieser nicht nach, wird das Vertrauen in die Polizeiarbeit erheblich erschüttert und die Integrität der Arbeitgeberin in Frage gestellt. Wenn die Vorinstanz die Vorkommnisse aufgrund der verantwortungsvollen Tätigkeit des Beschwerdeführers als Hüter von Recht und Ordnung als grobe Pflichtverletzung des Arbeitnehmers wertet, welche geeignet ist, die für das Anstellungsverhältnis wesentliche Vertrauensgrundlage zu zerstören oder zumindest so tief greifend zu erschüttern, dass der Arbeitgeberin die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zuzumuten ist, lässt sich diese Beurteilung nicht beanstanden. Das kantonale Gericht hat sich
nicht von sachfremden Überlegungen leiten lassen, sondern sorgfältig aufgezeigt, dass aufgrund der besonderen Umstände dem zufolge fehlender Korrektheit und Professionalität bereits früher - zumindest vorübergehend - angeschlagenen Vertrauensverhältnis die künftige Basis nicht nur subjektiv, sondern auch objektiv nachhaltig und in schwerwiegender Weise entzogen war, womit die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist unzumutbar erschien. Die Stellung der Polizei in der Öffentlichkeit lässt es als richtig erscheinen, das Fehlverhalten streng zu ahnden, stehen doch in derartigen Fällen regelmässig der gute Ruf und das Ansehen eines ganzen Teams auf dem Spiel. Die fristlose Entlassung des Beschwerdeführers stellt im vorliegenden Fall eine verhältnismässige Massnahme dar, geht es doch darum, das öffentliche Interesse an einem integren und vertrauenswürdigen Polizeidienst zu schützen und bestand aufgrund der Einstellung des Beschwerdeführers gegenüber der Rechtsordnung die Gefahr, dass er sich bei Entscheidungen im Amt von sachfremden Umständen leiten lässt. Eine vorgängige Verwarnung war aufgrund der auf dem Spiele stehenden Interessen nicht erforderlich, zumal der Beschwerdeführer seine
Pflichten kannte. Indem die Vorinstanz die fristlose Entlassung bestätigt, ist sie weder in Willkür verfallen, noch hat sie gegen den Gerechtigkeitsgedanken verstossen. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

6.
Die Kosten des Verfahrens sind vom unterliegenden Beschwerdeführer zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 26. Juni 2014

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Hofer