**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**



Abteilung I
A-2970/2015

# Urteil vom 12. August 2015

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

**A._____,**
vertreten durch Dr. iur. Dino Degiorgi, Fürsprecher,
Schwanengasse 9, Postfach 5064, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesanwaltschaft,**
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,
zuhanden von Michael Lauber, Bundesanwalt,
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

## Sachverhalt:

**A.**
Am 21. Dezember 2007 wählte der Bundesrat A._____ auf Amtsdauer zum Staatsanwalt des Bundes. Die vierjährige Amtsdauer begann am 1. Januar 2008 und endete am 31. Dezember 2011. Mit Schreiben vom 21. Juli 2011 wurde A._____ vom damaligen Bundesanwalt die Erneuerung der Amtsdauer von 4 Jahren per 1. Januar 2012 mitgeteilt.

**B.**
Am […] 2015 wurde A._____ 65 Jahre alt. Mit Schreiben vom 9. September 2014 hatte er um Fortführung seines Arbeitsverhältnisses nach Erreichen des ordentlichen Pensionsalters für 12 Monate, bis […] 2016 ersucht. Der direkte Vorgesetzte und Abteilungsleiter unterstützte dieses Gesuch. Mit E-Mail vom 14. November 2014 wurde A._____ darüber informiert, dass die Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft das Gesuch abgelehnt hat. In der Folge war umstritten und Gegenstand von Korrespondenz, ob A._____ bis zum Ende der Amtsdauer, also bis 31. Dezember 2015 im Amt verbleibe oder ob seine Anstellung am Ende des Monats, in dem er das AHV-Rentenalter erreicht, endet, d.h. am … 2015.

**C.**
Auf Verlangen von A._____ verfügte die Bundesanwaltschaft am 26. März 2015, dass sein Arbeitsverhältnis mit Erreichen des AHV-Alters automatisch und ohne Kündigung auf Ende […] 2015 ende und dass keine Pflicht zur Verlängerung des Arbeitsverhältnisses bestehe.

**D.**
Am 8. Mai 2015 erhebt A._____ (Beschwerdeführer) gegen die Verfügung der Bundesanwaltschaft (Vorinstanz) vom 26. März 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt deren Aufhebung sowie die Feststellung, dass er bis zum Ablauf seiner Amtsdauer am 31. Dezember 2015 bei der Bundesanwaltschaft (Vorinstanz) angestellt sei. Zur Begründung bringt er insbesondere vor, er sei ausdrücklich für die gesamte Amtsdauer gewählt worden und die für unbefristete Arbeitsverhältnisse vorgesehene automatische Beendigung bei Erreichen des Rentenalters sei nicht anwendbar. Ferner beruft er sich auf den Schutz berechtigten Vertrauens. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt er die aufschiebende Wirkung.

**E.**
Die Vorinstanz beantragt am 26. Mai 2015 die Abweisung des Gesuchs um

Erteilung der aufschiebenden Wirkung und reicht in der Folge die Vorakten unter Verzicht auf eine Vernehmlassung ein.

**F.**
Mit Zwischenverfügung vom 4. Juni 2015 weist das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab.

**G.**
Auf die weitergehenden Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidrelevant sind.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**
Verfügungen des Arbeitgebers können nach Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) und Art. 33 Bst. $c^{quater}$ des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Bei der Vorinstanz handelt es sich um einen Arbeitgeber im Sinn des BPG (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. f BPG). Der angefochtene Entscheid, der in Anwendung von Art. 34 Abs. 1 BPG ergangen ist, stellt eine Verfügung dar (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

**1.1** Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese formell und materiell beschwert, weshalb er ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert ist.

**1.2** Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

**2.**
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf

Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

**3.**
Die Vorinstanz hatte erwogen, die Regelung über den Altersrücktritt gemäss Art. 10 Abs. 2 BPG gelte auch für Arbeitsverhältnisse, die auf einer Wahl auf Amtsdauer beruhten, da diese insofern als unbefristet gelten, als für eine Nichtwiederwahl ein den ordentlichen Kündigungsgründen entsprechender Grund vorliegen müsse. Weder Art. 14 BPG noch ein Spezialgesetz sehe für Staatsanwälte des Bundes eine vom BPG abweichende Regelung bei Erreichen des Rentenalters vor, während bei gewissen anderen Funktionen mit Wahl auf Amtsdauer der Altersrücktritt ausdrücklich geregelt sei. Das Personalrecht finde daher Anwendung und eine Beschäftigung über das ordentliche Rentenalter hinaus müsse vom Arbeitgeber im Einvernehmen mit der betroffenen Person ausdrücklich vorgesehen werden, wovon der amtierende Bundesanwalt abgesehen habe.

**3.1** Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, die Bestimmung über den Altersrücktritt, Art. 10 Abs. 2 BPG, finde einzig auf unbefristete Arbeitsverhältnisse Anwendung, nicht aber auf diejenigen, die auf einer Wahl auf Amtsdauer beruhten. Art. 14 BPG enthalte nämlich eine abschliessende Sonderregelung für die Entstehung, Beendigung und Auflösung solcher Arbeitsverhältnisse und verdränge die allgemeine Regelung. Die Auflösung sei in Art. 14 Abs. 2 Bst. c und d BPG, sowie Art. 14 Abs. 3 BPG detailliert und abschliessend geregelt. Dies umso mehr, als sich hinsichtlich der fristlosen Auflösung aus wichtigem Grund Art. 10 Abs. 4 BPG und Art. 14 Abs. 3 BPG inhaltlich deckten; käme Art. 10 BPG auch bei auf Amtsdauer gewählten Personen zur Anwendung, hätte sich der Gesetzgeber Art. 14 Abs. 3 BPG sparen können. Eine Beschäftigung über das ordentliche Rücktrittsalter hinaus bedürfe nicht des ausdrücklichen Einvernehmens zwischen ihm und dem Bundesanwalt. Es fehle auch eine gesetzliche Grundlage für eine Altersbeschränkung oder eine Verkürzung der Amtsdauer.

**3.2** Der Beschwerdeführer bekleidet die Funktion eines Staatsanwalts des Bundes im Sinn von Art. 12 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010 (StBOG, SR 173.71) und wird gemäss Art. 20 Abs. 2 Satz 1 StBOG vom Bundesanwalt oder von der Bundesanwältin gewählt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre und beginnt am 1. Januar nach Beginn der

Legislaturperiode des Nationalrates (Art. 20 Abs. 3 StBOG). Mit Ausnahme des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen gilt für alle Staatsanwälte und die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft das Bundespersonalrecht, soweit das StBOG nichts anderes bestimmt (Art. 22 Abs. 2 StBOG). Das StBOG regelt vereinzelte personalrechtliche Aspekte, indem gewisse Funktionen und Aufgaben genannt bzw. definiert werden (Art. 9 - 12 StBOG). Zudem sind Bestimmungen über das Weisungsrecht, die Genehmigungsbedürftigkeit gewisser Verfügungen und die internen Zuständigkeiten für Rechtsmittel in Art. 13 bis 15 StBOG zu finden. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 StBOG ermächtigt die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt, die Wählbarkeit auf Personen zu beschränken, die in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Ferner ist in Art. 21 StBOG die Amtsenthebung durch die Wahlbehörde geregelt.

Für die Staatsanwälte des Bundes enthält das StBOG keine Regelung zum Altersrücktritt, auch nicht im Reglement vom 11. Dezember 2012 über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22).

**3.3** Art. 14 BPG regelt einige Aspekte der Arbeitsverhältnisse, die auf einer Wahl auf Amtsdauer beruhen (nachfolgend auch Amtsdauerverhältnisse genannt), wobei spezialgesetzliche Regelungen einschliesslich gestützt darauf erlassener Ausführungsbestimmungen gemäss Abs. 1 Vorrang haben. Soweit diese fehlen, erklärt Art. 14 Abs. 2 BPG dieses Gesetz für anwendbar, vorbehältlich der in Bst. a bis d genannten Abweichungen. So sind gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. b BPG die Vorschriften dieses Gesetzes und des OR über die ordentliche Kündigung nicht anwendbar. Art. 14 BPG äussert sich nicht zu den Folgen, wenn während laufender Amtsdauer das Rentenalter erreicht wird.

**3.4** Zu prüfen ist somit, ob die Vorinstanz Art. 14 Abs. 2 Bst. b und Art. 10 Abs. 1 BPG richtig ausgelegt und angewandt hat. Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung, wobei die französisch- und italienischsprachigen Versionen ebenso massgebend sind wie der deutsche Text (vgl. zu diesem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]; HAUSHEER/JAUN, Die Einleitungstitel des ZGB, 2003, N. 6 zu Art. 1). Ist der Text nicht ohne weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden;

dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Sinne eines pragmatischen Methodenpluralismus ist es abzulehnen, einzelne Auslegungsmethoden einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2 und 130 II 202 E. 5.1).

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Dabei ist eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung, die auf den Regelungszweck abstellt, bei jüngeren Erlassen kaum möglich. Es gilt somit insgesamt, die mit den Normen verbundenen Zweckvorstellungen (ratio legis) zu ermitteln (vgl. Urteile des BVGer A-8666/2010 vom 2. Mai 2013 E. 8, A-2812/2010 vom 11. Februar 2013 E. 5.3 und A-2607/2009 vom 8. Juli 2010 E. 9.3.1 [publiziert in: BVGE 2010/49]).

**3.4.1** Art. 14 BPG trägt den Titel "auf Amtsdauer gewählte Personen" und der hier relevante Abs. 2 Bst. b lautet wie folgt:

> Fehlen spezialgesetzliche Regelungen, so gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes unter Vorbehalt der folgenden Abweichungen: Die Vorschriften dieses Gesetzes und des OR über die ordentliche Kündigung sind nicht anwendbar.

Aufgrund des Wortlauts – dessen Inhalt den französischen und italienischen Sprachfassungen entspricht – ist zu schliessen, dass dieser grundsätzlich auf sämtliche Bestimmungen des BPG verweist, soweit die betreffenden Arbeitsverhältnisse nicht spezialgesetzlich geregelt sind und soweit es sich nicht um eine Regelung über die ordentliche Kündigung handelt.

**3.4.2** In systematischer Hinsicht fällt auf, dass Art. 14 BPG am Ende des zweiten Abschnitts des BPG mit dem Titel "Entstehung, Beendigung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses" zu finden ist und als einzige Bestimmung in diesem Gesetz die Amtsdauerverhältnisse zum Gegenstand hat. Der Verweis ist allgemein gehalten, denn er bezieht sich auf "die Bestimmungen dieses Gesetzes" und nicht bloss auf gewisse Abschnitte oder gar

auf abschliessend aufgezählte Artikel. Er erfasst demnach auch die Regelungen des zweiten Abschnitts, wobei auch verschiedene Abweichungen festgelegt sind. Da somit Amtsdauerverhältnisse einzig in Art. 14 BPG behandelt werden, ist deren konsequente Nichterwähnung in den vorangehenden Artikeln bzw. in allen übrigen Bestimmungen des Gesetzes folgerichtig und kann nicht als Hinweis auf fehlende Anwendbarkeit verstanden werden. Ebenso wenig ist in Art. 14 Abs. 2 BPG eine umfassende und abschliessende Regelung der Beendigung auszumachen, die die diesbezüglichen Bestimmungen des BPG gänzlich verdrängen könnte. Im Übrigen erklärt auch Art. 22 Abs. 2 StBOG, dass für die übrigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bundesanwaltschaft das Bundespersonalrecht gelte, soweit jenes Gesetz, d.h. das StBOG, nichts anderes bestimmt. Auch insofern ist von einer umfassenden Anwendbarkeit des BPG auszugehen.

Auffallend ist dennoch, dass die fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus wichtigen Gründen in Art. 14 Abs. 3 BPG mit nahezu identischem Wortlaut wie in Art. 10 Abs. 4 BPG wiederholt wird, was bei Anwendbarkeit von Art. 10 BPG an sich nicht erforderlich wäre. Indessen ist eine fristlose Kündigung die schwerwiegendste arbeits- bzw. personalrechtliche Massnahme, die sich erheblich auf die wirtschaftlichen Interessen und das berufliche Fortkommen des Betroffenen auswirken kann. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage bzw. deren Wiederholung und Klarstellung erscheint daher durchaus sinnvoll und sachgerecht, während umgekehrt eine zusätzliche Erwähnung der auf Amtsdauer gewählten Personen in Art. 10 Abs. 4 BPG dem gesetzgeberischen Konzept widerspräche, diese in Art. 14 BPG zusammenzufassen. Auch redaktionell wäre eine solche Lösung problematisch, würde sie doch zu Unklarheiten zum Umfang des Verweises in Art. 14 Abs. 2 BPG führen.

**3.4.3** Aus historisch-teleologischer Sicht ist festzustellen, dass das BPG in der ursprünglichen Fassung (AS 2001 894) keine mit dem aktuellen Art. 14 BPG direkt vergleichbare Bestimmung enthalten hatte, hingegen in aArt. 8 und 9 BPG gewisse Aspekte dieser besonderen Arbeitsverhältnisse regelte. Die bundesrätliche Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes vom 31. August 2011 (BBl 2011 6703) erwähnt einleitend, dass das BPG die Amtsdauerwahl für die meisten Bundesangestellten abgeschafft habe. Als eine der Ausnahmen wird das StBOG erwähnt, das die Amtsdauer für den Bundesanwalt und dessen Stellvertretung sowie für die übrigen Staatsanwälte des Bundes regle. Für solche Arbeitsverhältnisse gelte grundsätzlich weiterhin das BPG, wobei dieses in Artikel 14 durch

besondere Vorschriften über die Auflösung derartiger Arbeitsverhältnisse ergänzt werde. Schliesslich wird ausgeführt, dass in Fällen, in denen kein eigenes Personalreglement geschaffen werde, im Spezialgesetz auf die sinngemässe Anwendbarkeit des Bundespersonalrechts hingewiesen werden sollte, falls dieses nichts Abweichendes bestimmt (vgl. Seite 6716). In der Botschaft wird schliesslich in den Ausführungen zu Art. 9 BPG noch darauf hingewiesen, dass die übrigen Bestimmungen von Artikel 9 bisherigen Rechts über die auf Amtsdauer gewählten Personen neu in Artikel 14 zusammengefasst werden (S. 6713). Art. 14 BPG wurde sowohl vom Stände- wie auch vom Nationalrat diskussionslos angenommen (AB 2012 S 200; AB 2012 N 1441).

Wie nachfolgend noch darzulegen ist, unterscheidet das BPG zwischen Beendigung und Auflösung eines Arbeitsverhältnisses. Art. 14 BPG ergänzt gemäss den Ausführungen in der Botschaft die Vorschriften über die Auflösung, die Beendigung wird demgegenüber nicht thematisiert. Diesem gesetzgeberischen Willen entsprechend regelt Art. 14 BPG somit einzig die Auflösung.

Amtsdauerverhältnisse wurden im ursprünglichen BPG als Unterkategorie des befristeten Arbeitsverhältnisses betrachtet (vgl. PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Bundespersonalgesetz, 2013, N. 37 zu Art. 9). Dies wurde etwa aus der damaligen Systematik von aArt. 9 BPG abgeleitet, der in Abs. 1 das unbefristete, in Abs. 2 das befristete Arbeitsverhältnis und in Abs. 3 - 6 das Amtsdauerverhältnis regelte, aber auch aus dem Umstand, dass das Gesetz einzig die vorzeitige Auflösung und Umgestaltung vorsah (aArt. 9 Abs. 6 BPG), nicht aber eine Regelung über die (Nicht-)Wiederwahl.

Mit der Revision hat das Amtsdauerverhältnis zahlreiche Änderungen erfahren, namentlich mit Art. 14 BPG einen eigenen Artikel sowie eine Regelung auf Gesetzesstufe über die (stillschweigende) Wiederwahl bzw. die an die ordentliche Kündigung angenäherten Gründe für eine Nichtwiederwahl, wobei Letzteres bis spätestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer erfolgen muss (Art. 14 Abs. 2 Bst. c BPG). Die Annäherung der Nichtwiederwahl an die Kündigung ist ferner auch am Rechtsschutz ersichtlich, erklärt doch Art. 14 Abs. 2 Bst. c BPG die meisten Bestimmungen über den Beschwerdeentscheid bei Kündigungen (Art. 34*b* und Art. 34*c* BPG) für anwendbar. Die Wiederwahl dürfte somit nach dem Willen des Gesetzgebers den Normalfall darstellen. Ferner verfügt die gewählte Person über ein kün-

digungsähnliches Recht, unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist um Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu ersuchen. Amtsdauern betragen von Gesetzes wegen vier bis sechs Jahre und beginnen üblicherweise an einem im einschlägigen Recht definierten Tag, oft einem 1. Januar. Mit der Wahl auf Amtsdauer wird eine gewisse Unabhängigkeit von der Wahlbehörde bzw. Schutz vor Einflussnahme sichergestellt. Das Amtsdauerverhältnis gemäss revidiertem BPG weist hingegen kaum mehr Gemeinsamkeiten mit einem befristeten Arbeitsverhältnis auf: So wurde die Zulässigkeit befristeter Verträge grundsätzlich auf eine Maximaldauer von zuvor 5 auf nun 3 Jahre reduziert (Art. 9 Abs. 1 BPG), sie sind also deutlich kürzer als Amtsdauerverhältnisse und auf eine eher kurze, üblicherweise nicht zu verlängernde Dauer angelegt. Sie bezwecken die Abdeckung eines vorübergehenden Personalbedarfs, etwa für ein Projekt. Innerhalb der Maximaldauer können die Parteien Beginn und Ende frei vereinbaren und dabei etwa auch das Erreichen des Rentenalters berücksichtigen. Das befristete Arbeitsverhältnis kann von beiden Parteien einzig aus wichtigen Gründen fristlos gekündigt werden. Aufgrund dieser gewichtigen Unterschiede erscheint das Amtsdauerverhältnis als eigenständiges Arbeitsverhältnis, das an das unbefristete angelehnt ist, und kann nicht mehr als Unterart des befristeten Arbeitsverhältnisses erachtet werden.

Historisch-teleologische Gesichtspunkte lassen somit darauf schliessen, dass auf die wenigen Arbeitsverhältnisse, die auf einer Wahl auf Amtsdauer beruhen, das BPG nach dem Willen des Gesetzgebers zwar subsidiär, aber bei fehlenden anderen Regelungen umfassend anwendbar sein soll. Wesentlich erscheint, dass der Gesetzgeber das BPG mit besonderen Vorschriften zur Auflösung von Amtsdauerverhältnissen in Art. 14 BPG ergänzen wollte, also diese nicht als vollumfänglichen Ersatz erachtete. Die zuvor erwähnte Wiederholung der fristlosen Kündigung in Art. 14 Abs. 3 BPG ist demnach als Ergänzung oder Präzisierung, nicht aber als Hinweis auf einen generellen Ausschluss von Art. 10 BPG zu verstehen. Art. 14 BPG enthält schliesslich keine ergänzende oder abweichende Regelung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, weshalb kein Wille erkennbar ist, Art. 10 Abs. 1 BPG für Amtsdauerverhältnisse auszuschliessen oder zu ersetzen.

**3.4.4** Die verschiedenen Auslegungsmethoden ergeben allesamt, dass Art. 14 Abs. 2 BPG für die auf einer Wahl auf Amtsdauer beruhenden Arbeitsverhältnisse grundsätzlich umfassend auf dieses Gesetz verweist, ebenso Art. 22 Abs. 2 StBOG. Das BPG ist jedoch insofern subsidiär, als es nur anwendbar ist, wenn keine spezialgesetzliche Regelung besteht.

Ausgeschlossen sind ferner die Vorschriften des BPG und des OR über die ordentliche Kündigung. Art. 14 BPG enthält keine Regelung zu Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

**3.5** Gemäss Art. 10 Abs. 1 BPG endet das unbefristete Arbeitsverhältnis ohne Kündigung beim Erreichen der Altersgrenze nach Art. 21 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10).

**3.5.1** Dem Wortlaut nach, welchem die französische und italienische Sprachfassung entspricht, ist diese Bestimmung nur auf unbefristete Arbeitsverhältnisse anwendbar, wobei das Erreichen der Altersgrenze einen Beendigungsgrund darstellt, der keine Kündigung erfordert. Somit handelt es sich nicht um eine ordentliche Kündigung, sondern um einen eigenständigen, von Gesetzes wegen eintretenden Beendigungsgrund. Dies schliesst freilich eine bloss sinngemässe bzw. analoge Anwendung auf Amtsdauerverhältnisse nicht aus.

**3.5.2** In systematischer Hinsicht fällt auf, dass das Erreichen des AHV-Alters an erster Stelle genannt wird, was auf dessen Bedeutung schliessen lässt. Aufgrund des Verweises in Art. 6 Abs. 2 BPG auf das OR beenden ferner der Tod des Arbeitnehmers das Arbeitsverhältnis (Art. 338 Abs. 1 OR) und der Zeitablauf, soweit es sich um einen befristeten Vertrag handelt (Art. 334 Abs. 1 OR).

Nur öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse des Bundes sowie der meisten Kantone kennen den Altersrücktritt; im OR findet sich für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse keine vergleichbare Bestimmung (vgl. HARRY NÖTZLI, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Bundespersonalgesetz, 2013, N. 4 und 18 zu Art. 10). Einzelne Spezialgesetze bzw. diesbezügliche Ausführungsbestimmungen sehen eine Regelung über den Altersrücktritt von auf Amtsdauer gewählten Personen vor, sei es das Ausscheiden am Ende des Jahres, in dem das ordentliche Rücktrittsalter erreicht wird (z.B. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vom 1. Oktober 2010 [SR 173.712.23]), sei es das Ausscheiden am Ende des Jahres in dem das 68. Altersjahr vollendet wird (insbesondere Richter, vgl. Art. 9 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110], Art. 48 Abs. 2 StBOG oder Art. 9 Abs. 2 VGG). Das

Erreichen eines gewissen Alters stellt somit grundsätzlich einen Beendigungsgrund für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse beim Bund dar.

Gemäss Art. 10 Abs. 2 Bst. b BPG können die Ausführungsbestimmungen eine Beschäftigung über das Rentenalter hinaus vorsehen. Von dieser Ermächtigung wurde in Art. 35 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) insofern Gebrauch gemacht, als dem Arbeitgeber die Möglichkeit eingeräumt wurde, im Einvernehmen mit der betroffenen Person das Arbeitsverhältnis über das ordentliche Rücktrittsalter hinaus längstens bis zum 70. Altersjahr zu verlängern. In der Botschaft wird dazu ausgeführt, aufgrund der Alterspyramide und des Arbeitsmarktes, der bei vielen Menschen im Alter anhaltenden Arbeitsfähigkeit und des Revisionsziels der Flexibilisierung bedürfe es eines solchen Regelungs- und Handlungsspielraums; er ermögliche den Arbeitgebern bzw. Sozialpartnern situativ angemessenes Handeln. Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei Erreichen des Rentenalters stellt demnach nach dem Willen des Gesetzgebers nach wie vor die Regel dar, von der im konkreten Einzelfall abgewichen werden kann. Soll hingegen eine ganze Kategorie von Mitarbeitenden darüber hinaus arbeiten, bedarf es einer Grundlage in einem Spezialgesetz, die Regelung im BPG bietet hierfür keine Grundlage. Systematische Gesichtspunkte ergeben keine Hinweise, dass das Rentenalter für Amtsdauerverhältnisse unbeachtlich wäre.

**3.5.3** Vor der Gesetzesrevision vom 14. Dezember 2012 galt das Erreichen des Rentenalters ganz allgemein für dem BPG unterstehende Arbeitsverhältnisse als Beendigungsgrund (aArt. 10 Abs. 2 BPG). Laut Botschaft, S. 6713, handle es sich bei dieser Änderung um einen ergänzenden Hinweis; befristete Verträge endeten mit dem darin festgelegten Datum. Die Amtsdauerverhältnisse werden in diesem Zusammenhang nicht thematisiert. Auch diese Bestimmung wurde im Parlament ohne Diskussion angenommen (AB 2012 S 199, AB 2012 N 1441). Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich demnach, dass der Gesetzgeber den Eintritt des Rentenalters als (vorzeitigen) Beendigungsgrund für die ohnehin eher kurzen befristeten Arbeitsverhältnisse ausschliessen wollte. Dieses gesetzgeberische Anliegen zu den befristeten Arbeitsverhältnissen lässt sich nach dem Gesagten nicht auf Amtsdauerverhältnisse übertragen; es ergeben sich namentlich keinerlei Anhaltspunkte, dass auf Amtsdauer gewählte Personen mitunter mehrere Jahre über das AHV-Alter hinaus beschäftigt werden sollten. Der Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 BPG "Das unbefristete Arbeitsverhältnis…" dürfte denn auch aus sprachlichen und redaktionellen Gründen gewählt worden sein, ist er doch deutlich einfacher,

kürzer und eleganter als etwa die Formulierung einer Ausnahme für befristete Arbeitsverhältnisse. Zudem schliesst der Wortlaut die sinngemässe oder analoge Anwendung der Bestimmung auf Amtsdauerverhältnisse nicht aus.

Die ursprüngliche Fassung des BPG hatte eine deutliche Unterscheidung zwischen Beendigung und Auflösung eines Arbeitsverhältnisses getroffen und diese Tatbestände in verschiedenen Artikeln geregelt: aArt. 10 BPG (AS 2001 894), trug den Titel "Beendigung" und definierte vier Beendigungsgründe: das gegenseitigen Einvernehmen (Abs. 1), das Erreichen des Rentenalters, den Tod der angestellten Person und den Ablauf der Vertragsdauer (Abs. 2). In den Fällen von Abs. 2 war ausdrücklich keine Kündigung erforderlich, die Beendigung tritt vielmehr ohne weiteres ein (vgl. Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998, BBl 1998 1597 S. 1613). Demgegenüber war die Auflösung des Arbeitsverhältnisses die Folge einer Kündigung gemäss aArt. 11 oder 12 BPG. Der aktuelle Art. 10 BPG trägt zwar nach wie vor den Titel "Beendigung", vereint jedoch die Beendigungs- und Auflösungsgründe. Immerhin bleibt die Trennung zwischen Beendigung ohne Kündigung (Abs. 1 und 2), Auflösung mittels ordentlicher Kündigung (Abs. 3) und Auflösung durch fristlose Kündigung (Abs. 4) insofern bestehen, als diese Tatbestände in verschiedenen, voneinander unabhängigen Absätzen geregelt sind und auch der Titel des betreffenden Gesetzesabschnitts weiterhin beide Begriffe verwendet.

Auch in der Botschaft wird im Übrigen diese Unterscheidung weitergeführt, wird doch im Entwurf im Zusammenhang mit Art. 10 Abs. 1 BPG der Begriff "enden" (S. 6713), bezüglich der Absätze 3 und 4 sowie des Art. 14 BPG hingegen konsequent "auflösen" verwendet (S. 6713 f. und 6716).

Der Ausschluss der Bestimmungen über die ordentliche Kündigung in Art. 14 Abs. 2 Bst. b BPG bezieht sich demzufolge auch unter historisch-teleologischen Gesichtspunkten einzig auf die Auflösung und damit bloss auf Art. 10 Abs. 3 BPG sowie auf die entsprechenden Bestimmungen des OR. Demgegenüber ist kein Grund für eine Nichtanwendbarkeit von Art. 10 Abs. 1 BPG ersichtlich, des einzigen im BPG noch aufgeführten Beendigungsgrunds ohne Kündigung.

**3.6** Zusammenfassend ergibt die Auslegung der Art. 10 und 14 BPG, dass Art. 14 Abs. 2 BPG umfassend auf dieses Gesetz verweist. Dieser Verweis schliesst Art. 10 Abs. 1 BPG mit ein, wobei dessen Wortlaut insofern zu

eng ist, als er neben den unbefristeten Arbeitsverhältnissen auch die Amtsdauerverhältnisse erfasst bzw. auf Letztere sinngemäss oder analog anwendbar ist. Damit besteht eine gesetzliche Grundlage für die Beendigung des Amtsdauerverhältnisses bei Erreichen des AHV-Alters und die Vorinstanz hat Art. 10 BPG richtig angewandt. Die dagegen erhobene Rüge erweist sich als unbegründet.

**4.**
Der Beschwerdeführer beruft sich ferner auf den Vertrauensschutz. Die Vorinstanz hatte erwogen, es sei bekannt gewesen, dass der damalige Bundesanwalt nicht mehr für eine weitere Amtsdauer gewählt worden war, als er die Wiederwahl vorgenommen habe. Im Bestätigungsschreiben zur Wiederwahl sei kein Hinweis auf eine Weiterbeschäftigung über den 65. Geburtstag hinaus enthalten, der neue Bundesanwalt habe sich auf das schriftlich Vorliegende gestützt. Dem neuen Bundesanwalt sei als Arbeitgeber und aufgrund seiner hierarchischen Stellung sowie der daraus abgeleiteten Gesamtverantwortung über die Bundesanwaltschaft die Dispositionsfreiheit belassen worden, zum entsprechenden Zeitpunkt und unter Würdigung aller dereinst vorliegenden Umstände frei über eine Weiterbeschäftigung einzelner Staatsanwälte über das Erreichen des 65. Geburtstages hinaus zu entscheiden. Er habe sich gegen eine Verlängerung entschieden, was dem Beschwerdeführer auch mitgeteilt worden sei.

**4.1** Der Beschwerdeführer bringt vor, er sei am 21. Juli 2011 ausdrücklich für die gesamte Amtsdauer, d.h. bis am 31. Dezember 2015 wiedergewählt worden, und damit bewusst über das Erreichen des Pensionsalters hinaus, was ihm auch ausdrücklich bestätigt worden sei. Unerheblich sei, dass dieser Umstand keine ausdrückliche Erwähnung im Bestätigungsschreiben gefunden habe und dass der damalige Bundesanwalt bekanntermassen keine weitere Amtsdauer mehr bestreiten würde; der neue Bundesanwalt sei an diese Wahl gebunden und habe keine "Dispositionsfreiheit".

**4.2** Der in Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Im Verwaltungsrecht wirkt sich dieser Grundsatz unter anderem in Form des sogenannten Vertrauensschutzes aus, d.h. er verleiht den Privaten einen Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (vgl. Art. 9 BV;

BGE 126 II 377 E. 3a; ferner statt vieler: HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 622 ff. mit Hinweisen). Äusserungen im Verkehr zwischen Behörden und Privaten sind dabei so zu interpretieren, wie die jeweils andere Seite sie nach Treu und Glauben verstehen durfte (Urteil des Bundesgerichts 1P.551/2004 E. 3.1 vom 10. Februar 2005 mit Hinweisen). Der Vertrauensschutz setzt im Allgemeinen voraus, dass eine Behörde dem betroffenen Bürger eine konkrete Auskunft oder Zusicherung erteilt, die eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit aufweist, dass sie dafür zuständig war, dass der Bürger die Unrichtigkeit der Angabe nicht erkennen konnte und dass er im Vertrauen auf die erhaltene Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat (Urteile des BVGer A-634/2015 vom 17. Juni 2015 E. 6.3 und A-4284/2007 vom 4. November 2007 E. 3.2 mit Hinweis auf das Urteil des BGer 4P.48/2002 E. 2c vom 4. Juni 2002).

**4.3** Der scheidende Bundesanwalt hatte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 21. Juli 2011 mitgeteilt, seine Anstellung als Staatsanwalt werde per 1. Januar 2012 für eine Amtsdauer von vier Jahren erneuert. Dieses Schreiben nimmt keinerlei Bezug auf das vor Ablauf dieser Amtsdauer eintretende Rentenalter des Beschwerdeführers und ist insofern eher allgemein gehalten. Alleine daraus lässt sich noch keine Zusicherung für eine Beschäftigung bis zum Ende der Amtsdauer, dem 31. Dezember 2015 erkennen, zumal die damalige Rechtslage, aArt. 10 Abs. 2 BPG, das Erreichen des AHV-Alters als allgemeinen, automatischen Beendigungsgrund für sämtlicher Arbeitsverhältnisse des Bundes vorsah, vorbehältlich einer abweichenden spezialgesetzlichen Regelung. Der damalige Bundesanwalt war für die Wiederwahl zuständig, indessen war bekannt, dass er Ende 2011 aus dem Amt scheiden würde. Um auch seine Nachfolge zu verpflichten, wäre demnach zumindest eine konkrete schriftliche Zusicherung geboten gewesen. Der ehemalige Bundesanwalt bestätigte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 12. März 2015, er habe ihn damals möglichst lange an die Bundesanwaltschaft binden wollen. Hätte er ihn nur bis zum 65. Geburtstag wählen wollen, hätte er die Wahl auf das entsprechende Datum verfügt. Dieses Schreiben lässt auf gewisse vertrauensbegründende Umstände anlässlich der Wiederwahl schliessen. Zu beachten ist jedoch auch, dass der Beschwerdeführer mit seinem Schreiben an den Bundesanwalt vom 9. September 2014 um Fortführung seines Arbeitsverhältnisses nach Erreichen des ordentlichen Pensionsalters für 12 Monate bis […] 2016 ersucht und beantragt hatte, als Staatsanwalt des Bundes für die Zeit vom […] 2015 bis […] 2016 ernannt zu werden. Daraus ist zu

schliessen, dass der Beschwerdeführer jedenfalls nicht ohne weiteres darauf vertraute, dass sein Arbeitsverhältnis bis am 31. Dezember 2015 dauern würde. Mit der Mitteilung des abschlägigen Bescheids vom 14. November 2014 fand zudem ein allfälliges Vertrauen keine weitere Grundlage mehr.

Ob eine genügende Vertrauensgrundlage besteht, kann jedoch letztlich offen bleiben, da es an der weiteren Voraussetzung für den Vertrauensschutz, einer Vertrauensbetätigung fehlt. Der Beschwerdeführer macht keinen vertrauensbedingten Nachteil geltend, legt also nicht dar, welche Disposition er im Vertrauen auf eine Beschäftigung bis Ende 2015 getroffen oder unterlassen hat, die er nun nicht oder jedenfalls nicht ohne Schaden rückgängig machen oder nachholen könnte. Da es sich nicht um eine Frühpensionierung mit allenfalls reduzierten Rentenansprüchen handelt, stellt jedenfalls alleine der Umstand, anstelle von Lohnzahlungen eine Altersrente zu erhalten, keinen solchen Nachteil dar. Es besteht demnach kein Anspruch auf eine Verlängerung bzw. Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses bis Ende 2015 gestützt auf das Vertrauen in die Wahlverfügung vom 21. Juli 2011.

**5.**
Zusammengefasst erweisen sich die Vorbringen des Beschwerdeführers als unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen und die Verfügung der Vorinstanz vom 26. März 2015 zu bestätigen ist.

**6.**
**6.1** Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig von dessen Ausgang kostenlos, ausser bei Mutwilligkeit (Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben.

**6.2** Angesichts seines vollständigen Unterliegens in der Hauptsache sowie in der Zwischenverfügung vom 4. Juni 2015 ist dem Beschwerde-führer keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kos-ten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. …; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

| Der vorsitzende Richter: | Der Gerichtsschreiber: |
|---|---|
| Christoph Bandli | Bernhard Keller |

## Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.– beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BGG). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: