Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.264/2002/sch

Urteil vom 23. Juli 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Betschart, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Feller.

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Hans E. Rüegsegger, Schanzenstrasse 1, Postfach 7749, 3001 Bern,

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation (UVEK), vertr. durch das Generalsekretariat, 3003 Bern,
Eidgenössische Personalrekurskommission, avenue Tissot 8, 1006 Lausanne.

Rückstufung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 25. April 2002.

Sachverhalt:
A.
Nachdem X._____ (geb. 1944) zuvor bei der Generaldirektion der Post gearbeitet hatte, trat er am 1. Juli 1994 eine Tätigkeit als technischer Beamter im Bundeamt Y._____ an. Er war in der 23. Besoldungsklasse eingereiht. Das Dienstverhältnis entwickelte sich nicht zufriedenstellend; es bestand eine Diskrepanz zwischen dem Pflichtenheft und der von X._____ tatsächlich geleisteten Arbeit. Es wurde daher beabsichtigt, ihn für die Amtsdauer 1997 bis 2000 unter Vorbehalt eines geänderten Pflichtenhefts und einer allfällig damit verbundenen Rückstufung als Beamten wiederzuwählen. Die entsprechende Verfügung wurde nicht zugestellt, und X._____ war daher für die Amtsdauer 1997 bis 2000 als Beamter in der 23. Besoldungsklasse wiedergewählt.

Im Hinblick auf die neue Amtsperiode forderte das Bundeamt Y._____ X._____ auf, einer Wiederwahlvereinbarung zuzustimmen, wonach er ein neues Pflichtenheft erhalten und in die 20. Besoldungsklasse zurückgestuft würde. Da die Zustimmung ausblieb, verfügte das Bundesamt am 5. September 2000, X._____ werde ab 1. Januar 2001 als Angestellter aufgrund eines neuen Pflichtenhefts in der Besoldungsklasse 20 weiterbeschäftigt. X._____ erhob gegen diese Verfügung Beschwerde an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK); er beantragte insbesondere die Wiederwahl als Beamter in der Besoldungsklasse 23 mit dem Vorbehalt einer Überprüfung des Pflichtenhefts; eventuell stellte er den Antrag, dass der Bund eine Besoldungsgarantie von zwei Jahren und die Arbeitgeberbeiträge auf dem garantierten versicherten Verdienst übernehme. Das Departement wies die Beschwerde am 6. Dezember 2001 ab.

Am 21. Januar 2002 focht X._____ diesen Beschwerdeentscheid bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission an, wobei er die Anstellung in der 23. Besoldungsklasse beantragte bzw. eventualiter um Feststellung ersuchte, dass er eine Besoldungsgarantie von zwei Jahren geniesse und der Bund anschliessend die

Arbeitgeberbeiträge auf dem garantierten versicherten Verdienst übernehme. Mit Entscheid vom 25. April 2002 wies die Eidgenössische Personalrekurskommission die Beschwerde ab und bestätigte den Beschwerdeentscheid des UVEK vom 6. Dezember 2001.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 28. Mai 2002 stellt X._____ die Anträge, der Entscheid der Rekurskommission sei teilweise aufzuheben und es sei festzustellen, dass er eine Besoldungsgarantie von zwei Jahren geniesse und der Bund anschliessend die Arbeitgeberbeiträge auf dem garantierten versicherten Verdienst zu übernehmen habe.
Das UVEK beantragt vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Die Eidgenössische Personalrekurskommission hat auf Vernehmlassung verzichtet. Beide Behörden haben die Akten eingereicht.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Grundlage des Verfahrens bildet die Verfügung des Bundesamtes für Wasser und Energie vom 5. September 2000 über Natur und Modalitäten der Weiterbeschäftigung des Beschwerdeführers ab 1. Januar 2001. Es handelt sich dabei um eine Verfügung betreffend eine Streitigkeit über Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis vor dem Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1); dieses ist für die allgemeine Bundesverwaltung auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt worden (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 3. Juli 2001 über die Inkraftsetzung des Bundespersonalgesetzes für die Bundesverwaltung, das Bundesgericht und die Parlamentsdienste sowie über die Weitergeltung und Aufhebung von Bundesrecht [SR 172.220.111.2; AS 2001 2197]), und für die vorliegende Streitigkeit richtet sich das Beschwerdeverfahren nach altem Recht (Art. 41 Abs. 3 BPG), insbesondere nach dem Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (BtG; SR 172.221.10).
Gemäss Art. 58 Abs. 2 lit. d BtG ist das Bundesgericht Beschwerdeinstanz für die Überprüfung von Beschwerdeentscheiden der Eidgenössischen Personalrekurskommission in dienstrechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 58 Abs. 2 lit. b Ziff. 3 BtG. Da vorliegend kein gesetzlicher Ausschlussgrund gegeben ist, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den auf Bundesrecht gestützten Entscheid der Personalrekurskommission zulässig.
1.2 Der Beschwerdeführer wurde nach Ablauf der Amtsdauer 1997 bis 2000 als Beamter nicht wiedergewählt; er wurde ab 1. Januar 2001 als Angestellter weiterbeschäftigt und aufgrund eines neuen Pflichtenheftes in eine tiefere Lohnklasse eingestuft. Massgeblich für die Beurteilung dieser auf den 1. Januar 2001 vorgenommenen und abgeschlossenen Umgestaltung ist das zu jenem Zeitpunkt geltende materielle Recht. Da das Bundespersonalgesetz erst auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt worden ist, beurteilt sich der vorliegende Rechtsstreit auch materiell noch nach dem alten Recht, das heisst nach dem Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 und den dazu gehörenden Erlassen.
1.3 Der Beschwerdeführer anerkennt den angefochtenen Entscheid insofern, als dieser seine Rückstufung in das Anstellungsverhältnis in der 20. Besoldungsklasse bestätigt. Er beantragt nur eine teilweise Aufhebung dieses Entscheids, nämlich bezüglich der Besoldungsgarantie von zwei Jahren und der Übernahme der Arbeitgeberbeiträge auf dem versicherten Verdienst durch den Bund. Bloss diese beiden Fragen sind somit Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens.
2.
2.1 Ausgangspunkt für die Prüfung der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Ansprüche gegen den Bund ist die für ihn ab 1. Januar 2001 geltende Besoldungseinreihung.
2.1.1 Als Angestellter des Bundes hat der Beschwerdeführer das Recht auf Besoldung. Gemäss Art. 45 Abs. 1 (Fassung vom 16. Dezember 1968) der Angestelltenordnung vom 10. November 1959 (AngO; SR 172.221.104) werden die Gehälter der Angestellten, gleich wie diejenigen der Beamten (Art. 36 BtG), in Gehaltsklassen festgesetzt. Die Einreihung in die Gehaltsklassen erfolgt nach den für die Beamten massgebenden Grundsätzen (Art. 45 Abs. 3 Satz 1 AngO). Da der Beschwerdeführer ab 1. Januar 2001 als Angestellter in der 20. Besoldungsklasse weiterbeschäftigt wird, hat er gegenüber dem Bund einen Gehaltsanspruch, der dieser Einreihung entspricht. Einen Anspruch auf zusätzliche Besoldung, worauf die beantragte Gewährleistung der Auszahlung der Differenz zwischen früherem höherem und neuem Lohn während zwei Jahren hinausläuft, kann er nur dann geltend machen, wenn er sich hiefür auf eine entsprechende besondere Rechtsnorm berufen kann.
2.1.2 Gleich wie der Beamte ist der Angestellte bei der Eidgenössischen Versicherungskasse gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, und Tod zu versichern (Art. 72 Abs. 1 AngO). Für alle sozialver-

sicherungsrechtlichen Belange kommen die Bestimmungen der Verordnung vom 24. August 1994 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten; SR 172.222.1) zur Anwendung. Gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. a PKB-Statuten wird für die Ermittlung des versicherten Verdienstes insbesondere die Besoldung nach Art. 36 BtG (bzw. Art. 45 AngO) berücksichtigt. Der vom Mitglied und vom Arbeitgeber je zur Hälfte getragene Beitrag richtet sich nach der Höhe des versicherten Verdienstes (Art. 29 PKB-Statuten). Wird der Lohn wegen Veränderung des Beschäftigungsgrades oder veränderter dienstlicher Beanspruchung herabgesetzt, so wird der versicherte Verdienst nach Art. 23 der Statuten neu berechnet, bei tieferer Besoldung also reduziert (Art. 25 Abs. 1 PKB-Statuten). Will das Mitglied den bisherigen versicherten Verdienst beibehalten, hat es für die Differenz zwischen dem bisherigen und dem neuen versicherten Verdienst sowohl seine Beiträge als auch die des Arbeitgebers zu übernehmen (Art. 25 Abs. 2 PKB-Statuten). In Abweichung von dieser Regelung
eine Pflicht des Arbeitgebers anzuerkennen, nach Herabsetzung der Besoldung weiterhin nach Massgabe des früheren versicherten Verdienstes Arbeitgeberbeiträge zu entrichten, setzt das Bestehen einer entsprechenden gesetzlichen Norm voraus.
2.2 Es ist hinsichtlich beider vom Beschwerdeführer gegen den Bund erhobenen Forderungen (betreffend Lohn und betreffend Kassenbeiträge) zu untersuchen, ob sich eine gesetzliche Grundlage dafür finden lässt. Als Anspruchsgrundlage genügt der Grundsatz von Treu und Glauben allein nicht; steht dieser der Einreihung in eine niedrigere Gehaltsklasse nicht entgegen, so kann aus diesem Grundsatz nicht abgeleitet werden, der Arbeitgeber habe Leistungen zu erbringen, die über das hinausgehen, was gemäss der neuen, nicht beanstandeten Einreihung vorgesehen ist.
2.2.1 Der Beschwerdeführer will den Anspruch auf Weiterausrichtung des Gehalts gemäss früherer Einreihung während zwei Jahren aus der Verordnung vom 3. Mai 2000 über die Wahl und die Wiederwahl der Beamtinnen und Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung für die Amtsdauer 2001-2004 (Wahlverordnung, WahlV; SR 172.221.121.1; AS 2000 1295) ableiten. Art. 7 WahlV lautet wie folgt:
"Muss das Dienstverhältnis aufgelöst werden, weil die Aufhebung der Stelle bevorsteht oder weil die mitarbeitende Person aus Gründen, die sie nicht zu vertreten hat, nicht wie bisher weiterbeschäftigt werden kann, so unterstützt die zuständige Stelle die betroffene Person bei der Suche nach einer anderen Beschäftigung; sie schöpft rechtzeitig in der gesamten Bundesverwaltung die Möglichkeiten der Umschulung und der Vermittlung einer zumutbaren anderen Tätigkeit aus.
Wenn möglich stellt die zuständige Stelle mit der betroffenen Person über die Umschulung und über die neue Tätigkeit das Einvernehmen her.
Im Übrigen gilt die Verordnung vom 18. Oktober 1995 über Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen in der allgemeinen Bundesverwaltung."
Die in Art. 7 Abs. 3 WahlV erwähnte Verordnung vom 18. Oktober 1995 über Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen in der allgemeinen Bundesverwaltung (Umstrukturierungsverordnung, UmstrV; SR 172.221.104.0) regelt gemäss ihrem Art. 1 Abs. 1 die Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen unter anderem in den Departementen. Gemäss Art. 1 Abs. 2 UmstrV gilt als Umstrukturierung jegliche Reorganisation einer Verwaltungseinheit oder eines Tätigkeitsgebietes, durch die Aufgaben abgebaut oder Stellen aufgehoben werden. Art. 10 Abs. 2 UmstrV, welcher gemäss Art. 10 Abs. 3 UmstrV auch für ständige Angestellte gilt (s. auch Art. 1 Abs. 3 UmstrV), lautet wie folgt:
"Beamtinnen und Beamten, die nicht oder mit einem Vorbehalt hinsichtlich Besoldungsrückstufung oder Aufhebung des Amtes wiedergewählt wurden, deren Funktion zurückgestuft wird oder die mit einer anderen, tiefer eingereihten Aufgabe betraut werden, haben während zwei Jahren Anspruch auf die nominelle Besoldung, die sie zum Zeitpunkt dieser Änderung erhielten."
Während die Vorinstanzen davon ausgehen, dass die Besoldungsgarantie gemäss Art. 10 Abs. 2 UmstrV nur im Falle eigentlicher Umstrukturierungen greife, macht der Beschwerdeführer, wie schon im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission, geltend, dass diese Garantie wegen des Verweises in Art. 7 Abs. 3 WahlV für jeden Beamten/Angestellten gelte, der aus Gründen, die er nicht zu vertreten habe, nicht wie bisher weiterbeschäftigt werden könne; diese Voraussetzung treffe auf ihn zu; Art. 7 WahlV mache nur bei der von ihm vorgeschlagenen Auslegung Sinn. Gegen die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Auslegung sprechen der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen und der Regelungszusammenhang.
In Art. 7 WahlV ist von Personen die Rede, die aus Gründen, "die sie nicht zu vertreten" haben, nicht wie bisher beschäftigt werden können. In der Bestimmung wird nicht der Ausdruck "verschulden", sondern "vertreten" verwendet. Derjenige, der die von ihm verlangte Leistung nicht erbringen kann und aus diesem Grund nicht

mehr wie bisher entlöhnt wird, hat die Rückstufung verursacht. Der Grund für die Rückstufung liegt in seinem Verhalten bzw. in seiner Person; nach allgemeinem Sprachgebrauch lässt sich sagen, dass er - selbst bei Fehlen jeglichen Verschuldens - diesen Grund zu vertreten hat. Soweit der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seiner Rückstufung dennoch unter Art. 7 WahlV fällt, bedeutet dies aber ohnehin bloss, dass der Arbeitgeber ihm die darin vorgesehene Unterstützung zukommen lassen muss, d.h. insbesondere die Möglichkeiten der Umschulung und der Vermittlung ausschöpft (Abs. 1) und versucht, mit ihm das Einvernehmen über die neue Tätigkeit herzustellen (Abs. 2). Dieser Verpflichtung ist der Arbeitgeber im vorliegenden Falle nachgekommen; obwohl der Beschwerdeführer den Anforderungen an sein Amt nicht genügte, ist für ihn eine Lösung gesucht worden. Art. 7 WahlV macht denn auch, entgegen der Auffassung des
Beschwerdeführers, offensichtlich selbst ohne Garantien hinsichtlich Fortzahlung eines höheren Lohnes Sinn. Wenn Art. 7 Abs. 3 WahlV in allgemeiner Weise erklärt, dass "im Übrigen" die Umstrukturierungsverordnung gelte, kann dies mangels zusätzlicher präzisierender Hinweise, wiederum nach üblichem Sprachgebrauch, nur so verstanden werden, dass der Arbeitgeber sich aus dieser Verordnung ergebende weitergehende Pflichten bloss dann zu erfüllen hat, wenn die von dieser selber aufgestellten Bedingungen erfüllt sind. Gemäss Art. 1 UmstrV ist erste Voraussetzung für das Entstehen entsprechender Pflichten des Arbeitgebers, dass eine Umstrukturierung erfolgt, d.h. eine Reorganisation einer Verwaltungseinheit oder eines Tätigkeitsgebietes vorgenommen wird, durch die Aufgaben abgebaut oder Stellen aufgehoben werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 UmstrV). Darum geht es im vorliegenden Fall auch nach Auffassung des Beschwerdeführers nicht. Der Verweisungsnorm des Art. 7 Abs. 3 WahlV eine weiterreichende Bedeutung beimessen zu wollen, liesse sich mit dem Sinn der Wahlverordnung selber, die bloss die Modalitäten der nach jeder Amtsperiode fälligen Wiederwahlen sämtlicher Bundesangestellter regelt, nicht vereinbaren; es kann nicht ernsthaft behauptet
werden, der Verordnungsgeber habe für jeden Fall, da eine Person für die neue Amtsdauer nicht oder nicht im bisherigen Rahmen weiterbeschäftigt wird, ohne dass sie daran ein Verschulden trifft, dieser eine umfassende Lohnfortzahlung zusichern wollen. Es liegt nahe, derartig weitreichende Garantien bloss für den Fall vorzusehen, dass die Neueinreihung nichts mit der Leistung des Angestellten zu tun hat, sondern allein auf vom Bund ausgehende Organisationsmassnahmen zurückzuführen ist.
Die Rekurskommission hat Bundesrecht nicht verletzt, indem sie festhielt, der Beschwerdeführer könne sich für die geltend gemachte Lohngarantie nicht auf die Umstrukturierungsverordnung stützen, weil in seinem Fall nicht eine Restrukturierung vorliege. Ihre Begründung (E. 3e des angefochtenen Entscheids) mag zwar etwas knapp erscheinen, ist aber genügend klar und trifft den Kern der Sache. Der Vorwurf der Verweigerung des rechtlichen Gehörs durch angeblich ungenügende Begründung ist unbegründet; eine Gehörsverweigerung würde im Übrigen durch das vorliegende Urteil geheilt, in welchem das Bundesgericht die Auslegung von Bundesrecht frei prüft.
Der Beschwerdeführer kann aus Art. 10 Abs. 2 UmstrV keinen Anspruch auf Fortzahlung des Lohns in der Höhe gemäss früherer Einreihung ableiten. Eine andere Rechtsnorm, die eine entsprechende Garantie vorsehen würde, ruft er nicht an, und eine solche besteht denn auch nicht.
2.2.1 Zur Begründung seines Begehrens, der Bund habe die Arbeitgeberbeiträge für die Differenz zwischen dem bisherigen und dem neuen versicherten Verdienst zu übernehmen, beruft sich der Beschwerdeführer auf Art. 10 Abs. 4 UmstrV. Danach kann die Bundesverwaltung die Beitragsdifferenz zwischen altem und neuem versicherten Verdienst nach Art. 25 Abs. 3 PKB-Statuten übernehmen, wenn ein Angestellter mit einer tiefer eingereihten Aufgabe betraut wird. Voraussetzung für die Anwendung dieser Norm ist aber wiederum, dass eine Umstrukturierung im Sinne dieser Verordnung vorliegt, was nicht zutrifft. Diesbezüglich kann auf die vorstehende E. 2.2.1 verwiesen werden. Ein Anspruch auf Übernahme der Beitragsdifferenz durch den Bund lässt sich sodann aus keiner anderen Norm ableiten. Art. 25 Abs. 3 PKB-Statuten sieht eine Beteiligung des Bundes an den durch die Beihaltung des höheren versicherten Verdienstes verursachten Kosten nur für den Fall vor, dass der Arbeitgeber "die Veränderung veranlasst" hat. Davon kann dann, wenn die tiefere Einreihung wegen fehlenden Leistungsvermögens des Angestellen vorgenommen wurde, nicht die Rede sein.
Der Entscheid der Rekurskommission hält somit auch hinsichtlich der Frage der Beiträge an die Versicherungskasse des Bundes vor Bundesrecht stand.
3.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als vollumfänglich unbegründet, und sie ist abzuweisen.
Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und der Eidgenössischen Personalrekurskommission schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. Juli 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: