Urteilskopf

117 Ib 353

43. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 22. November 1991 i.S. Anton Greber u. Mitb. gegen Schweiz. Eidgenossenschaft (verwaltungsrechtliche Klage)
Regeste (de):
Art. 60 Abs. 1 Beamtengesetz (BtG), Art. 116 lit. a und Art. 117 lit. c OG; Zulässigkeit der verwaltungsrechtlichen Klage bei vermögensrechtlichen Ansprüchen gegen den Bund aus dem Dienstverhältnis.

Eine falsche Berechnung des in Art. 57 der Beamtenordnung (3) vom 29. Dezember 1964 geregelten Kaufkraftausgleichs ist auf dem Weg der verwaltungsrechtlichen Klage beim Bundesgericht geltend zu machen (E. 1).

Regeste (fr):
Art. 60 al. 1 de la loi sur le Statut des fonctionnaires, art. 116 let. a et art. 117 let. c OJ; admission d'une action de droit administratif dans le cadre d'une réclamation pécuniaire contre la Confédération fondée sur les rapports de service.

Seule est ouverte la voie de l'action de droit administratif au Tribunal fédéral pour faire valoir le caractère erroné d'un calcul de l'adaptation au pouvoir d'achat tel qu'il est réglé à l'art. 57 du règlement des fonctionnaires (3) du 29 décembre 1964 (consid. 1).

Regesto (it):
Art. 60 cpv. 1 dell'ordinamento dei funzionari, art. 116 lett. a e art. 117 lett. c OG; ammissibilità dell'azione di diritto amministrativo in materia di pretese pecuniarie derivanti dal rapporto d'impiego avanzate contro la Confederazione.

Un calcolo erroneo dell'adeguamento al potere di acquisto di cui all'art. 57 del regolamento dei funzionari (3) del 29 dicembre 1964 è da far valere con l'azione di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale (consid. 1).

Sachverhalt ab Seite 353

BGE 117 Ib 353 S. 353

Anton Greber und verschiedene andere Beamte arbeiteten während unterschiedlichen Zeitabschnitten zwischen 1985 und 1990 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten in der nigerianischen Hauptstadt Lagos. Wegen eines Zerfalls der lokalen Währung passte das Departement im Herbst 1986 den Zessionskurs, d.h. den von der Botschaft in Lagos

BGE 117 Ib 353 S. 354

anzuwendenden Wechselkurs, von 1 Naira = SFr. 1.50 auf 1 Naira = SFr. 0.30 an, was zu einer Senkung des an das Botschaftspersonal ausgerichteten Kaufkraftausgleichs (KKA) von + 40% auf 0% führte. Das Bundesgericht tritt auf eine von Anton Greber und anderen Botschaftsangehörigen eingereichte verwaltungsrechtliche Klage ein aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. a) Nach Art. 60 Abs. 1 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG; SR 172.221.10) urteilt das Bundesgericht als "Gericht einziger Instanz" über streitige vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund aus dem Dienstverhältnis, inbegriffen Ansprüche auf Leistungen einer Versicherungskasse des Bundes an Anspruchsberechtigte. Art. 116 lit. a OG wiederholt diesen Grundsatz: Das Bundesgericht beurteilt als einzige Instanz Klagen in Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht des Bundes über vermögensrechtliche Leistungen aus dem Dienstverhältnis von Bundespersonal einschliesslich der Personalversicherung. Diese Regelung steht aber unter dem ausdrücklichen Vorbehalt von Art. 117 OG, nach dessen lit. c die verwaltungsrechtliche Klage unzulässig ist, wenn die Erledigung des Streites einer Behörde im Sinne von Art. 98 lit. b-h OG zusteht; gegen deren Verfügung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (BGE 101 Ib 106 E. 1a mit Hinweisen). b) Ein solcher Fall liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes unter anderem bei Ansprüchen auf Vergütungen für ausserordentliche Dienstleistungen gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. f BtG und Art. 52 der Beamtenordnung (1) vom 10. November 1959 (BO [1]; SR 172.221.101) vor (BGE 102 Ib 241; BGE 101 Ib 107 f. E. 1a; vgl. auch BLAISE KNAPP, Le système de rémunération des agents publics en Suisse, in: RDAF 40/1984 S. 97 ff.). Im Urteil vom 30. Mai 1980 i.S. Meier gegen Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (BGE 106 Ib 281 E. 1) hat das Bundesgericht entschieden, dass auch für Ansprüche auf einen Beitrag an die Unterrichtskosten gemäss Art. 64 der Beamtenordnung (3) vom 29. Dezember 1964 (BO [3]; SR 172.221.103) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und nicht die verwaltungsrechtliche Klage zur Verfügung stehe. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung

erhalte der Beamte im Aussendienst für das Kind unter 25 Jahren einen Beitrag an die Unterrichtskosten am Dienstort, wobei das Departement die Beiträge festsetze (Abs. 7). Analog den Vergütungen für ausserordentliche Dienstleistungen (Art. 44 Abs. 1 lit. f BtG) entscheide somit auch hier die Verwaltungsstelle bzw. das ihr übergeordnete Departement über den entsprechenden Zuschuss. Im Entscheid Brunner gegen Schweizerische Eidgenossenschaft vom 11. Juli 1975 (nicht veröffentlichte E. 1 von BGE 101 Ib 348 ff.), wo es um die Höhe der Abzüge für Wohnungskosten gemäss Art. 20 BO (3) ging und der Kläger nachträglich, d.h. nach Abschluss des Auslandaufenthaltes, die Differenz zwischen den von seinem Gehalt abgezogenen Beiträgen und der vom Bund effektiv bezahlten (niedrigeren) Miete herausverlangte, erklärte das Bundesgericht dagegen die verwaltungsrechtliche Klage als zulässig. Die Frage, ob der Kläger in seinem subjektiven Vermögensrecht auf eine gesetzmässige Besoldung durch zu hohe Abzüge verletzt worden sei, könne die Verwaltung nach der allgemeinen Regel des Art. 116 lit. a OG nicht in einem streitigen Verfahren selbst entscheiden. Art. 117 lit. c OG stelle mit Bezug auf das zur Durchsetzung vermögensrechtlicher Ansprüche des Bundespersonals einzuhaltende Verfahren eine Ausnahmeregel dar, die nur dort zur Anwendung gelangen könne, wo eine entsprechende Norm eine Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden zur Erledigung der vermögensrechtlichen Streitigkeit schaffe. Wohl liege die Kompetenz zur Festsetzung der Entschädigung beim zuständigen Departement, das seinen

Entscheid im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement fälle, doch könne daraus nicht geschlossen werden, dass die gleichen Verwaltungsinstanzen auch zuständig seien, um über einen vermögensrechtlichen Anspruch zu entscheiden, den ein Beamter nachträglich anbringt, weil ihm angeblich während Jahren in gesetzwidriger Weise als Entschädigung ein zu hoher Betrag von seiner Besoldung abgezogen worden ist. Eine solche Verletzung in subjektiven Vermögensrechten sei nach der allgemeinen Regel des Art. 116 lit. a OG klageweise anhängig zu machen, wobei die Frage nach der Richtigkeit der früheren verwaltungsbehördlichen Festsetzung des Besoldungsabzuges und nach der allfälligen Rechtskraft dieser Verfügung Vorfragen darstellten. c) aa) Art. 57 BO (3), der gestützt auf Art. 42 BtG den Kaufkraftausgleich näher regelt, lautet heute wie folgt: 1 Sind die Preise der Güter und Dienstleistungen am Dienstort höher oder geringer als in der Schweiz, so unterliegen die Besoldung und die in

den Artikeln 55 und 56 vorgesehenen Zulagen einem Kaufkraftausgleich. Bei dessen Bemessung wird von den Bezügen des Beamten an der Zentrale ausgegangen. Besondere Verhältnisse, die sich auf die Zusammensetzung des Lebensbedarfes am Dienstort und die Höhe der Auslagen auswirken, sowie der Wechselkurs werden berücksichtigt.
2 Der Kaufkraftausgleich wird aufgrund periodischer Erhebungen über den allgemeinen Stand der Preise bemessen. Zwischen zwei Erhebungen wird er geändert, soweit die massgebenden Verhältnisse eine Erhöhung oder Verminderung rechtfertigen.
3 Das Eidgenössische Finanzdepartement setzt den Kaufkraftausgleich im Einvernehmen mit dem Departement fest.
Wie der Beitrag an die Unterrichtskosten nach Art. 64 BO (3) oder die Vergütung für ausserordentliche Dienstleistungen (Art. 52 BO [1]) wird dem Wortlaut nach somit auch der Kaufkraftausgleich durch die Verwaltung festgesetzt (Art. 57 Abs. 3 BO [3]). Trotzdem kann die Bestimmung des Kaufkraftausgleichs den Fällen, die Gegenstand von BGE 106 Ib 279 und der dort angeführten Entscheide bildeten, nicht gleichgestellt werden. bb) Die Berechnung des Kaufkraftausgleichs an sich stellt keine Streiterledigung dar. Ihr liegt gestützt auf Art. 8 des Vollzugsreglementes IV vom 22. Dezember 1965 des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten zur Beamtenordnung (3) und der Vergleichsindex-Verordnung vom 29. August 1983 bzw. vom 29. Mai 1989 des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes (heute: Finanzdepartement) eine komplexe Mischrechnung zugrunde. Der Kaufkraftausgleich wird ermittelt, indem - unter Einbezug des Wechselkurses - regelmässig die Teuerung auf den Ausgaben in der Schweiz sowie jenen am Dienstort in lokaler und anderer Währung (Importanteil) festgestellt wird. Die getrennt ermittelten Teuerungsraten werden gewichtet, und zwar grundsätzlich gleich, nämlich die Ausgaben in der Schweiz in der im vorliegenden Fall relevanten Zeitperiode mit 33% und jene am Dienstort, unter Einschluss des Importanteils, mit 67%. Diese zweite Gruppe variiert je nach Grösse des ausgewiesenen Importanteils; bei der Festlegung des Verhältnisses wirken die schweizerischen Vertretungen im Ausland mit, indem sie - heute mindestens alle 30 Monate - eine Preiserhebung am Dienstort durchführen. Der so bestimmte Index wird quartalsweise aufgrund der Preiserhebungen und Wechselkursveränderungen fortgerechnet. Die am Dienstort und in den Importländern aufgelaufene Teuerung wird in der Fortrechnung des Kaufkraftausgleichs halbjährlich einzeln berücksichtigt.

cc) Die Berechnung des Kaufkraftausgleichs hat somit keinen direkten Einfluss auf das Verhältnis zwischen dem einzelnen Mitarbeiter und der Eidgenossenschaft, sondern stellt schematisiert für einen bestimmten Dienstort den zu leistenden Kaufkraftausgleich fest, damit generell das Einkommen der schweizerischen Beamten in einem bestimmten Land - trotz Preisunterschieden von Gütern und Dienstleistungen - dem hiesigen Lohnwert entspricht. Es besteht keine Norm, die für Streitfälle im Anschluss an die Festsetzung oder Fortrechnung des

Kaufkraftausgleichs eine Behörde zur Streiterledigung zuständig erklären würde. Art. 117 lit. c OG stellt mit Bezug auf das zur Durchsetzung vermögensrechtlicher Ansprüche des Bundespersonals einzuhaltende Verfahren aber - wie dargelegt - eine Ausnahmeregelung dar, die nur dort zur Anwendung gelangen kann, wo eine entsprechende Norm eine Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden zur Erledigung der vermögensrechtlichen Streitigkeit schafft (in BGE 101 Ib 348 ff. nicht publizierte E. 1). Im vorliegenden Fall räumt Art. 57 Abs. 3 BO (3) lediglich eine Zuständigkeit ein, die Berechnung des Kaufkraftausgleichs zu regeln und den Ausgleich für jeden Dienstort zu bestimmen, nicht aber auch eine solche, damit verbundene Streitigkeiten im Einzelfall zu erledigen. Die ursprüngliche Regelung von Absatz 3 lautete denn dementsprechend auch (AS 1965 178): 3 Das Departement bestimmt, je im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement, wie die Preiserhebungen vorzunehmen sind und setzt den Ausgleichsansatz für jedes Land oder jeden Dienstort fest.
Die verwaltungsrechtliche Klage erweist sich somit im vorliegenden Fall als das zulässige Rechtsmittel.