Urteilskopf

118 V 248

32. Urteil vom 29. Dezember 1992 i.S. Regierungsrat des Kantons Zug gegen X und Verwaltungsgericht des Kantons Zug
Regeste (de):
Art. 73 BVG, Art. 132 OG.

- Zuständigkeit des BVG-Richters zum Entscheid darüber, ob die Auflösung eines beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses unverschuldet erfolgte und ob demzufolge Anspruch auf die für diesen Fall vorgesehenen Kassenleistungen besteht (Bestätigung der Rechtsprechung, Erw. I/1).

- Zulässigkeit eines Feststellungsbegehrens, ob die Auflösung des Dienstverhältnisses verschuldet oder unverschuldet ist (Erw. I/2).

- Kassenrechtliche Streitigkeiten über das Verschulden an der Auflösung eines Dienstverhältnisses sind Streitigkeiten um Versicherungsleistungen gleichzustellen, weshalb die erweiterte Kognition nach Art. 132 OG gilt (Erw. I/3).

§ 23 und 24 PKG/ZG. Begriffe der "unverschuldeten Auflösung des Dienstverhältnisses" und der Auflösung "nicht auf eigene Veranlassung" nach dem Pensionskassengesetz des Kantons Zug. Anwendung der zu Art. 34 der EVK-Statuten 50 entwickelten Praxis (BGE 103 Ib 261). Ein blosses Ungenügen, das der Beamte nicht selber zu vertreten hat, stellt kein Selbstverschulden bzw. eigene Veranlassung im kassenrechtlichen Sinne dar (Erw. II).

Regeste (fr):
Art. 73 LPP, art. 132 OJ.

- Compétence du juge en matière de prévoyance professionnelle pour décider si la résiliation des rapports de service n'est pas imputable à faute et si, par conséquent, le fonctionnaire a droit aux prestations prévues dans ce cas par les statuts (confirmation de la jurisprudence, consid. I/1).

- Recevabilité d'une conclusion tendant à la constatation du caractère fautif ou non de la résiliation des rapports de service (consid. I/2).

- Les litiges découlant des dispositions statutaires sur la faute en cas de résiliation des rapports de service doivent être assimilés à des litiges relatifs à des prestations d'assurance et, par conséquent, soumis au pouvoir d'examen étendu selon l'art. 132 OJ (consid. I/3).

§ 23 et 24 des statuts de la caisse de pensions du canton de Zoug. Notion de résiliation des rapports de service sans qu'il y ait faute de la part de l'assuré ("unverschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses") et sans qu'il en ait fait la demande ("nicht auf eigene Veranlassung"), au sens de la loi sur la caisse de pensions du canton de Zoug. Application de la jurisprudence (ATF 103 Ib 261) développée à propos de l'art. 34 des statuts (version de 1950) de la CFA. Une prestation insuffisante, dont le fonctionnaire ne peut être rendu responsable, ne permet pas de conclure à une résiliation fautive ou à la demande de l'assuré (consid. II).

Regesto (it):
Art. 73 LPP, art. 132 OG.

- Competenza del giudice in tema di previdenza professionale per statuire se la rescissione dei rapporti di

servizio non è addebitabile a colpa e se, pertanto, il funzionario ha diritto alle prestazioni previste in questo caso dagli statuti (conferma della giurisprudenza; consid. I/1).

- Ricevibilità di una conclusione intesa a costatare la natura colpevole o meno della rescissione del rapporto di servizio (consid. I/2).

- Le controversie derivate da disposizioni statutarie sulla colpa in caso di rescissione dei rapporti di servizio sono assimilabili a quelle relative a prestazioni assicurative e, di conseguenza, soggette alla cognizione lata secondo l'art. 132 OG (consid. I/3).

§ 23 e 24 degli statuti della cassa pensioni del Cantone di Zugo. Nozione di rescissione dei rapporti di servizio senza colpa da parte dell'assicurato e non a sua richiesta, ai sensi della legge sulla cassa pensioni del Cantone di Zugo. Applicazione della giurisprudenza (DTF 103 Ib 261) sviluppata riguardo l'art. 34 degli statuti (versione 1950) della CFA. Una prestazione insufficiente di cui il funzionario non è responsabile non permette di concludere a una rescissione per colpa o dietro richiesta dell'assicurato (consid. II).

Sachverhalt ab Seite 249

BGE 118 V 248 S. 249

A.- X war seit 1. November 1967 im Dienste des Kantons Zug tätig. Als der Regierungsrat das Vertrauen in seine Führungskompetenz verloren hatte, beschloss er am 28. August 1990, X auf den Ablauf der Amtsperiode 1987-1990 nicht wiederzuwählen. Gleichzeitig ordnete er die vorzeitige Amtsübergabe auf den 31. August 1990 an, bei Anspruch auf volle Gehaltsfortzahlung bis zur Beendigung des Dienstverhältnisses am 31. Dezember 1990. Ferner wies er

BGE 118 V 248 S. 250

darauf hin, dass im übrigen die Bestimmungen des kantonalen Pensionskassengesetzes Geltung hätten.

B.- Am 26. September 1990 liess X gegen den Regierungsrat Verwaltungsgerichtsbeschwerde betreffend Nichtwiederwahl und die vorsorgliche Amtseinstellung sowie Klage gemäss § 25 des Gesetzes über die Pensionskasse des Kantons Zug vom 25. Februar 1982 (PKG) einreichen. Der Präsident des angerufenen Gerichts teilte die Streitsache mit Verfügung vom 30. Oktober 1990 in ein Beschwerdeverfahren zur Nichtwiederwahl und ein Klageverfahren über die Pensionskassenansprüche auf. Mit Entscheid vom 13. Dezember 1990 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde gegen die Nichtwiederwahl und die Suspendierung im Amt ab. Die hiegegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde wies das Bundesgericht am 29. August 1991 ab, soweit darauf einzutreten war. Mit der Klage nach § 25 PKG vom 26. September 1990 liess X beantragen, es sei festzustellen, dass das Dienstverhältnis ohne sein Verschulden aufgelöst worden sei; der Regierungsrat bzw. der Kanton sei deshalb zu verpflichten, ihm eine Rente gemäss § 23 PKG zu bezahlen, unabhängig davon, ob er in der kantonalen Pensionskasse verbleibe oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung übertrete. Der Regierungsrat beantragte, in Abweisung der Klage sei festzustellen, dass die Nichtwiederwahl auf eigene Veranlassung des Klägers erfolgt sei, so dass diesem keine Rente nach § 23 PKG zustehe; eventuell sei festzustellen, dass die Nichtwiederwahl zum überwiegenden Teil, nämlich mindestens zu 80% oder nach Gutdünken des Gerichts, auf Veranlassung des

Klägers erfolgt sei, unter entsprechender Kürzung der Rente; bei voller oder teilweiser Gutheissung der Klage sei anzuordnen, dass Erwerbseinkünfte (bzw. deren Ersatz) auf die Rente anzurechnen seien, soweit diese zusammen mit der Rente höher seien als das bisherige, jeweils um die Teuerung aufgerechnete Einkommen des Klägers. Nach Abtrennung des Klageverfahrens von der Beschwerde beschränkte der Kläger das Rechtsbegehren replikweise auf die Feststellung der unverschuldeten Nichtwiederwahl. In der Duplik hielt der Beklagte an seinen Anträgen fest. Mit Entscheid vom 12. September 1991 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die Klage gut und bestätigte dem Kläger zuhanden der Pensionskasse, dass die Auflösung des Dienstverhältnisses ohne sein Verschulden und nicht auf seine Veranlassung im Sinne von § 23 PKG erfolgt sei.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Zug, vertreten durch die Finanzdirektion, erhebt Verwaltungsgerichtsbeschwerde und

BGE 118 V 248 S. 251

erneuert die vorinstanzlich gestellten Rechtsbegehren auf Feststellung, dass die Nichtwiederwahl ausschliesslich oder doch zum überwiegenden Teil auf eigene Veranlassung des Beschwerdegegners erfolgt sei, so dass ihm keine oder eine entsprechend gekürzte Rente nach § 23 PKG zustehe. X lässt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Sozialversicherung verzichtet auf Vernehmlassung und Antrag.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
I.

I.1. In formellrechtlicher Hinsicht stellt sich zunächst die Frage nach der Zuständigkeit des BVG-Richters zur Beurteilung der vorliegenden Streitsache. a) Der Beschwerdegegner bestreitet die sachliche Zuständigkeit des Eidg. Versicherungsgerichts nach Art. 73 BVG mit der Begründung, im vorliegenden Fall gehe es um eine beamtenrechtliche Abgangsentschädigung im Sinne von Art. 339b OR und nicht um eine Kassenleistung, weshalb die Pensionskasse auch nicht Partei sei im Verfahren. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. September 1991 an den Kantonsrat sei vorgesehen, den Anspruch auf Abgangsentschädigung bei unverschuldeter Auflösung des Dienstverhältnisses nicht mehr im Pensionskassengesetz, sondern im Besoldungsgesetz zu regeln. Weil es sich nicht um eine Leistung aus beruflicher Vorsorge handle, sei der Rechtsweg nach Art. 73 BVG nicht gegeben. Gegen einen "kassenrechtlichen" Entscheid spreche überdies, dass nach § 25 PKG gegen den Entscheid des Arbeitgebers (Regierungsrat) Klage beim Verwaltungsgericht einzureichen sei. Gegen kassenrechtliche Entscheide des Regierungsrates sei aber die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von § 29 PKG an das Verwaltungsgericht gegeben, dessen Entscheid an das Eidg. Versicherungsgericht weiterziehbar sei. Vorliegend handle es sich aber gerade nicht um ein Beschwerdeverfahren nach dieser Bestimmung. b) Nach Art. 73 Abs. 1 BVG bezeichnet jeder Kanton als letzte kantonale Instanz ein Gericht, das über die Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten entscheidet. Die Entscheide der kantonalen Gerichte können auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidg. Versicherungsgericht

BGE 118 V 248 S. 252

angefochten werden (Art. 73 Abs. 4 BVG). Diese Verfahrensordnung ist nicht nur im Bereich des BVG-Obligatoriums, sondern auch dann anwendbar, wenn Ansprüche aus der weitergehenden beruflichen Vorsorge streitig sind (BGE 117 V 51 , 115 V 247 Erw. 1a und b, BGE 114 V 35 Erw. 1a). Nach der Rechtsprechung stellen Leistungen, wie sie öffentlichrechtliche Vorsorgeeinrichtungen über die Berufsvorsorge im engeren Sinn (Absicherung gegen die Risiken Alter, Tod und Invalidität) hinaus für das Risiko der unverschuldeten Nichtwiederwahl oder Entlassung vorsehen, ebenfalls berufsvorsorgerechtliche Ansprüche dar. Dementsprechend hat das Eidg. Versicherungsgericht die Zuständigkeit der Rechtspflegeorgane nach Art. 73 BVG bejaht im Falle einer Streitigkeit, welche Leistungen (Abgangsentschädigung bzw. Rente) einer öffentlichrechtlichen Pensionskasse bei unverschuldeter Nichtwiederwahl eines Beamten zum Gegenstand hatte (BGE 116 V 335).
An dieser vom Bundesgericht bestätigten Praxis (vgl. ZBJV 128 [1992]S. 642 f.) ist festzuhalten, woran auch die Vorbringen des Beschwerdegegners nichts zu ändern vermögen. Unabhängig davon, inwieweit den Leistungen nach § 23 und 24 PKG der Charakter von Abgangsentschädigungen im Sinne von Art. 339b OR zukommt, handelt es sich dabei um Kassenleistungen, wie sich aus Wortlaut (Art. 13 Abs. 1 PKG) und Systematik des Gesetzes ergibt. Ob die beabsichtigte Überführung der "Abgangsentschädigung" in die Besoldungsordnung am berufsvorsorgerechtlichen Charakter der Leistungen etwas ändern würde, ist in diesem Verfahren nicht zu prüfen.

I.2. Das Begehren an das kantonale Verwaltungsgericht lautete dahin, es sei festzustellen, dass die Nichtwiederwahl des Beschwerdegegners unverschuldet gewesen sei. Es fragt sich, ob es sich hierbei um ein zulässiges Feststellungsbegehren handelte oder ob die Vorinstanz den Beschwerdegegner auf den Rechtsweg der Leistungsklage hätte verweisen müssen. a) Laut § 25 PKG hat der Versicherte, der Anspruch auf Leistungen gemäss § 23 und 24 geltend macht, durch Vorlage einer Bestätigung des Arbeitgebers den Nachweis zu erbringen, dass die Auflösung des Dienstverhältnisses ohne sein Verschulden und nicht auf seine Veranlassung erfolgt ist (Abs. 1). Verweigert der Arbeitgeber die Abgabe dieser Bestätigung, so kann der Versicherte innert 30 Tagen nach Empfang der Mitteilung beim Verwaltungsgericht Klage einreichen (Abs. 2).

Dass die kantonale Gesetzgebung die Bestätigung über die unverschuldete Nichtwiederwahl eines Beamten oder Angestellten der Wahlbehörde vorbehält und bei deren Verweigerung die Möglichkeit der klageweisen Erzwingung des vorsorgerechtlich notwendigen Nachweises vorsieht, ist im Lichte von Art. 73 Abs. 1 BVG nicht bundesrechtswidrig. Nach BGE 116 V 198 schliesst diese Bestimmung einen mehrstufigen kantonalen Instanzenzug nicht aus, solange er für Streitigkeiten von Vorsorgeeinrichtungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts zur gleichen letzten kantonalen Instanz führt. Den bundesrechtlichen Anforderungen vermag auch ein geteilter Instanzenzug der vorliegenden Art zu genügen. Gegen eine Aufspaltung des Verfahrens könnte zwar das Einfachheits- und Raschheitsgebot des Art. 73 Abs. 2 BVG ins Feld geführt werden. Es ist indessen nicht ersichtlich, inwiefern eine solche Spaltung in Verschuldensfeststellung einerseits und Leistungsfestsetzung anderseits die prozess- und materiellrechtliche Stellung des Versicherten beeinträchtigen sollte. Zudem können im Einzelfall prozessökonomische Überlegungen für einen vorgängigen Entscheid über die Verschuldensfrage sprechen. Hat der mit dem Nachweis der unverschuldeten Nichtwiederwahl befasste Richter nach Art. 73 BVG über diese Frage geurteilt, ist nicht nur die Pensionskasse, sondern auch der später mit einem Leistungsbegehren konfrontierte BVG-Richter an diesen Entscheid gebunden. Fehlt es dagegen an einer richterlichen Beurteilung der Verschuldensfrage, weil eine kantonale Anfechtungsmöglichkeit fehlt oder von dieser nicht Gebrauch gemacht worden ist, muss die Anspruchsvoraussetzung des Nichtverschuldens im kassenrechtlichen Verfahren vorfrageweise frei prüfbar bleiben.
b) Dass die Vorinstanz mit dem angefochtenen Entscheid über eine Feststellungsklage befunden hat, kann nicht zweifelhaft sein. Zwar kann die Abgabe von Erklärungen auch den Hauptgegenstand von Streitigkeiten nach der Zuständigkeitsordnung von Art. 73 BVG bilden (MEYER, Die Rechtswege nach dem BVG, ZSR 106[1987]I

S. 613 f.). Um eine besondere Leistungsklage auf Abgabe einer Erklärung, welche die Feststellung der unverschuldeten Auflösung des Dienstverhältnisses beinhaltet (vgl. VOGEL, Grundriss des Zivilprozessrechts, 2. Aufl., 7 N. 18), handelt es sich hier jedoch nicht, weil nach kantonaler Praxis der Richter den Arbeitgeber nicht zur Abgabe einer Erklärung verhält, sondern anstelle des Arbeitgebers die geforderte Bestätigung dispositivmässig abgibt. Art. 73 BVG schliesst die Möglichkeit von Feststellungsklagen nicht aus (BGE 112 Ia 185 Erw. 2b). Voraussetzung ist, dass der

BGE 118 V 248 S. 254

Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Feststellung seines Rechtes hat (BGE 115 V 231 Erw. 4, BGE 114 V 202 Erw. 2c, je mit Hinweisen). Der Versicherte, welchem nach der kantonalen Pensionskassengesetzgebung der direkte Weg der Leistungsklage gegen die Pensionskasse verwehrt ist, hat aber fraglos ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der unverschuldeten Nichtwiederwahl (vgl. BGE 114 V 202 Erw. 2c), weshalb die Vorinstanz auf das Begehren zu Recht eingetreten ist.

I.3. a) Im Rahmen von Art. 73 Abs. 4 BVG überprüft das Eidg. Versicherungsgericht die Anwendung des kantonalen und kommunalen Vorsorgerechts frei und unabhängig davon, ob es sich um Versicherungsleistungen im Sinne von Art. 132 OG handelt oder nicht. Bezüglich der Angemessenheitskontrolle und der Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz hingegen entscheidet sich die Frage der Überprüfungsbefugnis auch im Rahmen von Art. 73 Abs. 4 BVG danach, ob ein Streit um Versicherungsleistungen vorliegt oder nicht (BGE 116 V 334 Erw. 2b). Geht es um Versicherungsleistungen, so erstreckt sich die Überprüfungsbefugnis des Eidg. Versicherungsgerichts auch auf die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung; das Gericht ist dabei nicht an die vorinstanzliche Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gebunden und kann über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinausgehen (Art. 132 OG; BGE 117 V 306 Erw. 1). b) Im vorliegenden Verfahren geht es nicht direkt um Versicherungsleistungen. Im angefochtenen Entscheid hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zuhanden der Pensionskasse lediglich bestätigt, dass die Nichtwiederwahl des Beschwerdegegners ohne sein Verschulden und nicht auf seine Veranlassung erfolgt sei. Dieser Nachweis steht aber in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Anspruch auf Kassenleistungen, welche der Beschwerdegegner aus der (unverschuldeten) Auflösung des Dienstverhältnisses geltend machen will. Angesichts des engen Zusammenhangs und des Umstandes, dass mit dem Entscheid über die Verschuldensfrage auch über den Leistungsanspruch entschieden ist, rechtfertigt es sich, das Verfahren einem Prozess um Versicherungsleistungen gleichzustellen, weshalb die erweiterte Kognition nach Art. 132 OG gilt.

BGE 118 V 248 S. 255

II.

II.1. Das Gesetz über die Pensionskasse des Kantons Zug vom 25. Februar 1982 (PKG; GS 22/154.31 S. 249 ff.) enthält im 4. Abschnitt unter dem Titel "Kassenleistungen" u.a. folgende Bestimmungen: § 23
Unverschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses nach 15 Dienstjahren Wird das Dienstverhältnis des Versicherten nach Vollendung des 15. Dienstjahres aus andern Gründen als Invalidität, ohne sein Verschulden und nicht auf eine Rente in der Höhe der Invalidenrente. Der Arbeitgeber erstattet der Kasse die vor erreichtem Rücktrittsalter ausbezahlten Renten zurück. § 24
Unverschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses vor 15 Dienstjahren Der Versicherte, dessen Dienstverhältnis vor Vollendung des 15. Dienstjahres aus andern Gründen als Invalidität, ohne sein Verschulden und nicht

auf seine Veranlassung hin aufgelöst wird, erhält als Abfindung das Doppelte seiner Beiträge ohne Zins, sein Eintritts- und Einkaufsgeld sowie seine Nachzahlungen samt Zins zum technischen Zinsfuss der Kasse. Der Arbeitgeber erstattet der Kasse die Differenz zwischen dieser Abfindung und der Austrittsentschädigung gemäss § 22 zurück.

II.2. a) Zum Begriff der "unverschuldeten Auflösung des Dienstverhältnisses" laut Marginalien zu § 23 und 24 PKG erwägt die Vorinstanz, dass der Gesetzestext zwischen Auflösung "ohne sein Verschulden" (im engeren und eigentlichen Sinne) und "nicht auf seine Veranlassung hin" unterscheide. Es sei keine Besonderheit des zugerischen Rechts, Kassenleistungen von kassenrechtlichem Verschulden abhängig zu machen, wie es insbesondere bei disziplinarischem oder gar strafrechtlichem Verschulden gegeben sei. SCHROFF/GERBER (Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, S. 105 ff.) erklärten, dass kassenrechtliches Selbstverschulden auch bei administrativer Beendigung gegeben sein könne, allerdings nur, wenn eigens festgestellt werde, dass es zur Beendigung habe kommen müssen. Als Beispiele würden Süchtigkeit genannt, mangelnder Fleiss, Kontakte mit Risikopersonen, Unbekümmertheit um die beamtenrechtlichen Einschränkungen der

verfassungsmässigen Rechte wie der Handels- und Gewerbefreiheit (unerlaubte Nebenbeschäftigung), der Meinungsäusserungsfreiheit (Verwendung von Amtskenntnissen) oder Niederlassungsfreiheit (Wegzug vom angewiesenen Wohnort). Das Dienstverhältnis werde auf Veranlassung des Versicherten aufgelöst, wenn er kündige oder auf eine Wiederwahl verzichte, mithin auf eigenen Wunsch die Auflösung des Dienstverhältnisses bewirke. Kein kassenrechtliches Selbstverschulden im weiteren Sinne liege vor, wenn die Entlassung auf Tatsachen beruhe, für welche der Beamte nicht verantwortlich sei. Genüge das Können eines Beamten im Laufe der Zeit nicht mehr oder vermöge er den Neuerungen auf seinem Fachgebiet nicht ausreichend zu folgen, so gelte eine administrative Entlassung als unverschuldet, sofern der Beamte nicht in pflichtwidriger Weise eine Weiterbildung verweigert habe (SCHROFF/GERBER, a.a.O., S. 106 und 114; BGE 103 Ib 268 Erw. 10). Im Sinne dieser Praxis sei auch bei der Auslegung von § 23 und 24 PKG festzustellen, dass Verschulden im Sinne fahrlässigen oder absichtlichen Fehlverhaltens oder die Beendigung des Dienstverhältnisses auf eigenen Wunsch die "unverschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses" ausschlössen. Eine verschuldete Auflösung setze aber eine vom Beamten zu verantwortende Verhaltensweise voraus, durch die es zu einer Beendigung habe kommen müssen. Ein Ungenügen, das der Beamte nicht selbst zu verantworten habe, gelte nicht als Selbstverschulden bzw. eigene Veranlassung. b) Der Regierungsrat macht geltend, das Verwaltungsgericht gehe davon aus, dem Beschwerdegegner müsste ein Verschulden im Sinne fahrlässigen oder absichtlichen Fehlverhaltens vorgeworfen werden oder er müsste die Auflösung des Dienstverhältnisses durch eigene Kündigung veranlasst haben, um des Rentenanspruchs ganz oder teilweise verlustig zu gehen. Diese Auslegung von § 23 PKG entspreche offensichtlich nicht den Absichten des Gesetzgebers, der den Anspruch auf eine Rente davon abhängig machen wollte, dass der Betroffene für die Auflösung des Dienstverhältnisses keine Ursache gesetzt habe. Zu denken sei an die Aufhebung einer Stelle oder deren Dotierung mit einer neuen Aufgabe, so dass der bisherige Stelleninhaber die Funktion mangels entsprechender Ausbildung oder Eignung oder wegen zu hohen Alters nicht mehr wahrnehmen könne. Mit den Begriffen "Verschulden" und "Veranlassung" habe der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen wollen, dass bei deren Vorhandensein kein Rentenanspruch entstehe, wenn die in der Person des Beamten liegenden Gründe zur Auflösung des Dienstverhältnisses

geführt hätten. Einerseits seien dies Gründe im Bereich der Verhaltensweise mit disziplinar- oder gar strafrechtlichen Folgen, was ein persönliches Verschulden voraussetze; anderseits seien es Gründe, die mit der beruflichen Eignung zu tun hätten. Ein Verschulden werde hier nicht vorausgesetzt, hingegen ein objektives Nichtgenügen, welches als Veranlassung durch den Beamten zu qualifizieren sei und solchermassen einen Rentenanspruch ausschliesse. Einzuräumen sei, dass an das Vorhandensein des - objektiv festzustellenden - Ungenügens erhöhte Anforderungen zu stellen seien. Blosse Eindrücke genügten sicherlich nicht. Wollte man der Betrachtungsweise des Verwaltungsgerichts folgen, würde dies zum widersinnigen Ergebnis führen, dass bei einem unter Umständen geringen Fehlverhalten des Beamten der Rentenanspruch ausgeschlossen sei oder doch zumindest gekürzt werde, wogegen ein unfähiger Beamter, wenn er sich nur redlich bemühe, Anspruch auf eine Rente habe. Es würde damit dem Kanton als Arbeitgeber in diesen Fällen praktisch eine Entlassung solcher Beamter verunmöglicht, was nicht der Sinn des Gesetzes sei. Entgegen der Meinung des Verwaltungsgerichts werde der Rentenanspruch somit nicht nur im Falle von Verschulden im Sinne eines Fehlverhaltens aberkannt, sondern auch - im Sinne der eigenen Veranlassung - bei objektiv ungenügender Eignung. Diese Interpretation entspreche im übrigen auch der bisherigen Praxis des Regierungsrates und werde denn auch in der laufenden Revision der Pensionskassengesetzgebung bzw. des Besoldungsgesetzes eine entsprechende Verdeutlichung finden. c) In BGE 103 Ib 265 Erw. 8c hat das Bundesgericht in Bestätigung seiner bisherigen Praxis festgestellt, dass die Nichtwiederwahl bzw. die Auflösung des Dienstverhältnisses von Bundesbeamten dann als unverschuldet zu betrachten sei, wenn sie hauptsächlich auf Gründen beruhe, die ausserhalb der Person des betreffenden Beamten lägen bzw. auf Tatsachen, für die er nicht als verantwortlich gelten dürfe. Für die Annahme eines Verschuldens genüge nicht jede Dienstpflichtverletzung oder jedes missliebige Verhalten des Beamten. Es müsse eine gewisse Schwere der Veranlassung gefordert werden. Fehle sie und werde bloss eine Kleinigkeit als Anstoss für den Entschluss zur Auflösung des Dienstverhältnisses angeführt, so liege die Vermutung nahe, dass daneben auch nicht genannte Gründe bestanden hätten, die weniger beim Bediensteten als bei der Verwaltung selber lägen, und dass das Verhalten des Beamten als Vorwand genommen werde, um Zwecke zu erreichen, die im Grunde und hauptsächlich aus administrativen Gesichtspunkten angestrebt würden.

Umgekehrt könne der Beamte, der zufolge seines Verhaltens, für das er verantwortlich sei, der Verwaltung unzumutbar geworden sei, nicht einwenden, die Massnahme sei von ihm unverschuldet, selbst wenn sie zusätzlich durch einige Tatsachen, die ausserhalb seiner Person lägen oder für die er nicht verantwortlich sei, bedingt worden sei. Im nicht veröffentlichten Urteil I. vom 30. April 1991 hat sich das Eidg. Versicherungsgericht in einem Anwendungsfall zu Art. 34 Abs. 1 der EVK-Statuten in der Fassung vom 29. September 1950 (vgl. auch Art. 32 EVK-Statuten 87) dieser vom Bundesgericht in der Folge wiederholt bestätigten Rechtsprechung (nicht veröffentlichte Urteile M. vom 20. Dezember 1982, R. vom 23. September 1983 und T. vom 2. Dezember 1987) angeschlossen. Es rechtfertigt sich, diese Praxis analog auf andere Pensionskassenordnungen des öffentlichen Rechts anzuwenden, welche das kassenrechtlich relevante Verschulden gleich oder ähnlich umschreiben. Dies hat sinngemäss auch die Vorinstanz getan, wenn sie im angefochtenen Entscheid zwischen kassenrechtlichem Verschulden im engeren (eigentlichen) und im weiteren Sinn unterscheidet und feststellt, dass die verschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses ein vom Versicherten zu verantwortendes Verhalten voraussetzt, welches die Weiterführung des Dienstverhältnisses für die Verwaltung unzumutbar macht (vgl. hiezu auch SCHROFF/GERBER, a.a.O., S. 105 ff.; KÖFER, Das Recht des Staatspersonals im Kanton Aargau, Diss. Zürich 1979, S. 107 ff.; teilweise a. M. JUD, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen, Diss. Freiburg 1975, S. 166 ff.). Der vorinstanzliche Entscheid stützt sich vorab darauf, dass die Marginalien zu § 23 und 24 PKG auf "unverschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses..." lauten, der Anspruch auf Leistungen aufgrund dieser Bestimmungen somit ein Verschulden seitens des Dienstnehmers voraussetzt. Mit dieser Regelung lässt sich die Gleichstellung der blossen "Verursachung" der Nichtwiederwahl mit der gesetzlichen Umschreibung "ohne sein Verschulden und nicht auf seine Veranlassung", wie sie der Regierungsrat in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vornimmt, nicht vereinbaren. d) Nach dem Gesagten ist der Vorinstanz darin beizupflichten,

dass ein Ungenügen, das der Beamte nicht selbst zu verantworten hat, nicht als Selbstverschulden bzw. eigene Veranlassung im kassenrechtlichen Sinne gilt. Die gegenteilige Auffassung des Regierungsrates, wonach schon objektives Ungenügen einen Rentenanspruch

BGE 118 V 248 S. 259

nach § 23 PKG ausschliesst, steht im Widerspruch zur genannten bundesgerichtlichen Praxis zum kassenrechtlichen Verschulden (BGE 103 Ib 268 Erw. 10). Das Bundesgericht hat in einem nicht veröffentlichten Urteil R. vom 23. September 1983 zum analog formulierten Art. 34 der EVK-Statuten denn auch festgestellt, dass nach BGE 103 Ib 265 Erw. 8c nicht immer dann ein Verschulden im Sinne dieser Bestimmung gegeben sei, wenn der Bund selber keinen Anlass zur Auflösung des Dienstverhältnisses gegeben habe, der Auflösungsgrund hingegen in den persönlichen Verhältnissen des Beamten liege. Für die Annahme eines Verschuldens müsse "eine gewisse Schwere der Veranlassung" gefordert werden, wenn auch nicht eine Grobfahrlässigkeit erforderlich sei, wie dies in der Literatur teilweise vertreten werde. Sollte die blosse Verursachung genügen, um eine Abfindung nach Art. 34 EVK-Statuten auszuschliessen, hätte die Bestimmung anders formuliert werden müssen und leicht auch anders abgefasst werden können. Aus dem Beamtengesetz ergebe sich jedenfalls kein Anhaltspunkt dafür, dass der Begriff "Verschulden" so extensiv auszulegen wäre, dass der Beamte im Sinne einer Kausalhaftung seiner Abfindungsansprüche verlustig ginge. Eine solche Auslegung wäre nicht mit der Bedeutung vereinbar, die im allgemeinen Sprachgebrauch dem Wort "Verschulden" beigemessen werde. Diese Interpretation des kassenrechtlichen Selbstverschuldens ist auch im Rahmen der analogen Vorschriften von § 23 und 24 des zugerischen Pensionskassengesetzes als massgebend zu erachten. Dass die geltende Regelung eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Ausschluss der Leistungen bei bloss objektivem Ungenügen bildet, scheint im übrigen auch der kantonale Gesetzgeber zu bezweifeln. Aus dem vom Beschwerdegegner eingereichten Auszug aus der Kantonsratsvorlage Nr. 7522 geht jedenfalls hervor, dass mit einer Änderung des Pensionskassen- bzw. Besoldungsgesetzes der Anspruch auf Abgangsentschädigung in der Weise eingeschränkt werden soll, dass der Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, "ein ihm zufolge objektiven Ungenügens eines Arbeitnehmers unzumutbar gewordenes Arbeitsverhältnis aufzulösen, ohne entschädigungspflichtig zu werden".

II.3. a) Bei der Beurteilung des vorliegenden Falles hat die Vorinstanz erwogen, dass dem Beschwerdegegner keine strafbare Handlung oder disziplinarisches Fehlverhalten vorgeworfen werde. Der Regierungsrat anerkenne auch dessen fachlich-theoretische Kenntnisse, den Einsatz in der interkantonalen Zusammenarbeit und die

BGE 118 V 248 S. 260

Zusammenarbeit mit kantonalen und Bundesinstanzen. Er stelle zudem fest, dass es dem Beschwerdegegner dank seines Organisationstalentes und seiner fachtechnischen Kenntnisse gelungen sei, den im Jahre 1975 übernommenen Dienst zu einer effizienten Organisation aufzubauen. In seinem Nichtwiederwahlentscheid berufe sich der Regierungsrat vielmehr auf "ungute Gefühle bezüglich der Führungskompetenz und Führungsweise des Beamten". Diese Zweifel seien durch verschiedenste persönliche Eindrücke der Mitglieder des Regierungsrates sowie durch Äusserungen Dritter bestärkt worden. Sie hätten sich schliesslich im Jahre 1989, nicht zuletzt aufgrund des Verhaltens des Beschwerdegegners anlässlich eines Vorfalls am 4. November 1989, zu erheblichen Bedenken des Regierungsrates verdichtet, dass X im Ernstfall und insbesondere in eigentlichen Krisensituationen nicht in der Lage wäre, diese mit dem nötigen Überblick, dem Erkennen des Wesentlichen sowie der geforderten Entscheidungskraft, dem notwendigen Durchsetzungsvermögen und der unabdingbaren Autorität zu meistern. Weder der eine noch der andere der aufgelisteten Vorfälle hätte nach den Ausführungen des

Regierungsrates für sich allein Grund geboten, eine Nichtwiederwahl in Betracht zu ziehen. Der Regierungsrat habe jedoch aufgrund einiger Einsätze bzw. Übungen den "Eindruck", dass der Beschwerdegegner in Stress-Situationen nicht in der Lage sein könnte, kühlen Kopf bewahrend, seinen an sich vorhandenen theoretischen Kenntnissen entsprechend zu handeln, um die Situation zu meistern. Die Vorinstanz stellt des weitern fest, die vom Regierungsrat nunmehr genannten Gründe für die Nichtwiederwahl würden einzelne Aspekte der Eignung des Beschwerdegegners betreffen. Es werde ihm jedoch kein ungenügender Einsatz oder Fleiss oder ein anderes von ihm zu verantwortendes Verhalten, das mit der Führung des Dienstes unvereinbar wäre, vorgeworfen. Der Regierungsrat bringe allerdings vor, der Entscheid auf Nichtwiederwahl sei durch das Handeln und Verhalten des Beschwerdegegners "veranlasst" worden. Von "eigener Veranlassung" könne indessen nicht schon dann gesprochen werden, wenn die Gründe einer Nichtwiederwahl in der Person des Beamten lägen. Insbesondere stelle ein mögliches "Nicht-mehr-Genügen" bei untadeligem Einsatz weder ein Verschulden im engeren Sinne noch eine "eigene Veranlassung" zur Auflösung des Dienstverhältnisses dar. Was den Regierungsrat beschäftigt und was er zum Wohle des Kantons in Wahrnehmung seiner Führungsverantwortung für notwendig erachtet habe, liege ausserhalb des Vermögens des Beschwerdegegners. Dieser habe dem Regierungsrat nicht

die Gewissheit vermitteln können, inskünftig in brisanten Situationen, namentlich im Ernstfall oder im Stress, ruhig, besonnen und sachgerecht zu handeln und zu entscheiden. Ob diese Einschätzung richtig sei oder nicht, könne offenbleiben. Die kassenrechtlichen Ansprüche hingen insbesondere nicht von einer näheren Analyse verschiedener Einsatzübungen ab, von denen der Regierungsrat selber sage, für sich allein hätten sie keinen Anlass zur Erwägung der Nichtwiederwahl gegeben. Dem Regierungsrat sei darin beizupflichten, dass er seine Verantwortung bei der Besetzung der Stelle wahrzunehmen und dabei das öffentliche Wohl vor privaten Interessen Vorrang habe, selbst dann, wenn die Entscheidung auf unguten Gefühlen, Zweifeln, Beurteilungen oder ähnlichen, letztlich kaum objektivierbaren Grundlagen beruhe. Gerade in einem solchen Fall der Zurückstellung privater Interessen wolle aber der Gesetzgeber berücksichtigen, dass der scheidende Beamte nicht aus Verschulden und nicht durch eigene Veranlassung die Auflösung des Arbeitsverhältnisses herbeigeführt habe. Ein kassenrechtliches Selbstverschulden liege somit nicht vor. b) In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde hält der Regierungsrat daran fest, dass der Beschwerdegegner die Nichtwiederwahl selbst veranlasst habe, indem er die Anforderungen seines Amtes in wesentlichen Bereichen, namentlich auf der Führungsebene, nicht genügend zu erfüllen vermocht habe. Im vorliegenden Fall seien es denn auch nicht nur Eindrücke oder ungute Gefühle. Im Gegenteil sei der Regierungsrat der festen Überzeugung, dass der Beschwerdegegner den zugegebenermassen hohen Anforderungen an das schwierige und heikle Amt eines Beamten in seiner Stellung objektiv betrachtet nicht genüge, was sich aus den Akten und aus dem vom Verwaltungsgericht zu Unrecht nicht durchgeführten Beweisverfahren zu verschiedenen Vorkommnissen zwischen 1983 und 1990 ergebe. Wenn der Regierungsrat zu einem negativen Schluss gekommen sei, so sei dies nicht ohne Mittun bzw. "Verursachung" durch den Beschwerdegegner geschehen, sondern sei direkte Folge seines Verhaltens bzw. seines Ungenügens. Durch das in seiner Gesamtheit negativ bewertete Verhalten und Handeln habe er den Nichtwiederwahlbeschluss "veranlasst" bzw. "verursacht". Die Voraussetzung der Auflösung des Dienstverhältnisses "ohne sein Verschulden und nicht auf seine Veranlassung" sei somit nicht erfüllt. Jedenfalls treffe den Beschwerdegegner zumindest ein massgebliches und dementsprechend hohes relevantes Mitverschulden im Sinn der eigenen Veranlassung. Die Beurteilung der gesamten Vorkommnisse, welche einen

Rückschluss auf Führungsfähigkeit und -kompetenz des Beamten erlaubten, hätten den Regierungsrat zur Überzeugung gebracht, dass der Beschwerdegegner trotz seiner grundsätzlich vorhandenen Kenntnisse von seiner Persönlichkeit her nicht in der Lage sei, in Ernstfall- und Stress-Situationen den Überblick zu bewahren, das Wesentliche vom Unwesentlichen zu unterscheiden und ruhig sowie besonnen ziel- und sachgerecht zu handeln. Die Wahrscheinlichkeit und damit die Gefahr sei gross, dass nervöse Überreaktionen und Fehlbeurteilungen resultierten und/oder dass er nicht fähig und/oder bereit sei, in heiklen Situationen in seinem Kompetenzbereich liegende Entscheide zu fällen, wenn er sich nicht vorgängig hundertprozentig absichern oder das Einverständnis seines Vorgesetzten einholen könne. ... c) Der Regierungsrat bestreitet die Feststellung der Vorinstanz nicht, wonach dem Beschwerdegegner kein konkretes Fehlverhalten vorgeworfen werden kann, welches die Annahme einer selbstverschuldeten Auflösung des Dienstverhältnisses zu rechtfertigen vermöchte. Es wird auch nicht geltend gemacht, dass die Nichtwiederwahl Folge bestimmter Dienstverletzungen wäre. Zwar beruft sich der Regierungsrat auf eine Reihe von Vorfällen, die seiner Auffassung nach darauf schliessen lassen, dass der Beschwerdegegner seinen Aufgaben nicht (mehr) gewachsen war. Der Regierungsrat setzt indessen keinen dieser Vorfälle in direkten Zusammenhang mit der Auflösung des Dienstverhältnisses, insbesondere auch nicht das Verhalten anlässlich des Vorfalls vom 4. November 1989. ... Auch unter Berücksichtigung sämtlicher in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde genannter Vorhalte - welche bis ins Jahr 1983 zurückreichen - lässt sich die Annahme eines unter kassenrechtlichen Gesichtspunkten relevanten Verschuldens nicht rechtfertigen. Der Regierungsrat begründet die behauptete selbstverschuldete Auflösung des Dienstverhältnisses denn auch nicht in erster Linie mit diesen Vorhalten, sondern allgemein damit, dass der Beschwerdegegner seiner Aufgabe nicht (mehr) genügt habe, insbesondere weil es ihm an den erforderlichen Führungsfähigkeiten gefehlt habe. Er schliesst aus den erwähnten Vorkommnissen, dass der Beschwerdegegner nicht in der Lage sei, in Ernstfall- und Stress-Situationen ziel- und sachgerecht zu handeln, und dass die Gefahr von Überreaktionen und Fehlbeurteilungen bestehe. Abgesehen davon, dass es sich dabei teilweise um blosse Mutmassungen handelt, folgt der Regierungsrat damit einem Begriff des kassenrechtlichen Verschuldens, welcher nach dem in Erw. II/2c hievor Gesagten als zu extensiv zu beurteilen

ist. Wie die Vorinstanz zutreffend feststellt, bildet das vom Regierungsrat geltend gemachte Ungenügen einen wichtigen Faktor für den Entscheid über die Wiederwahl, doch kann dieses praxisgemäss nicht einem kassenrechtlich relevanten Verschulden gleichgesetzt werden. Dem kantonalen Richter ist somit darin beizupflichten, dass die Auflösung des Dienstverhältnisses im Sinne von § 23 PKG ohne Verschulden des Beschwerdegegners und nicht auf seine Veranlassung erfolgt ist. Zusätzlicher Abklärungen, wie sie der Regierungsrat mit dem Begehren um Durchführung eines Beweisverfahrens beantragt, bedarf es nicht.

II.4. Auf den Eventualantrag des Regierungsrates, es sei festzustellen, dass die Nichtwiederwahl zum überwiegenden Teil, nämlich zu 80% oder nach Gutdünken des Gerichts, auf Veranlassung des Beschwerdegegners erfolgt sei, kann nicht eingetreten werden. Abgesehen davon, dass ein rechtserhebliches Verschulden zu verneinen ist, hat der Regierungsrat im Rahmen des vorliegenden Verfahrens schon deshalb kein schutzwürdiges Interesse an einer entsprechenden Feststellung, weil in § 23 PKG eine nach dem Grad des Verschuldens abgestufte Kürzung des Rentenanspruchs nicht vorgesehen ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.