

BVGer A-237/2019 vom 11. September 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-09-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-237_2019

FR: TAF A-237/2019 du 11 septembre 2019

IT: TAF A-237/2019 del 11 settembre 2019

Regeste

Bundespersonal

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des Arbeitgebers gemäss Bundespersonalgesetz können mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 36 BPG). Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine solche Arbeitgeberin. Sie gehört innerhalb des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu den Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung (Art. 3 Abs. 2 BPG; Anhang 1 Bst. B Ziff. VII/1.7 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Der angefochtene Entscheid wurde von der Vorinstanz gestützt auf Art. 34 Abs. 1 BPG erlassen. Er ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) und somit ein taugliches Anfechtungsobjekt (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Da zudem kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG und das Bundespersonalrecht nichts anderes bestimmen (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer hat sich am Verfahren vor der Vorinstanz beteiligt und ist Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher die Vorinstanz seinen Antrag um Anrechnung der vor dem Eintritt in ihre Verwaltungseinheit geleisteten Dienstjahre für die Berechnung der Treueprämie abgewiesen hat. Der Beschwerdeführer ist durch die angefochtene Verfügung somit formell wie materiell beschwert und daher als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

E. 1.3

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und von Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens, sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49

VwVG). Es stellt dabei den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibegehren gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

E. 3.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe als Angestellter die Treue gegenüber dem Arbeitgeber Bund nie gebrochen. Sinn der im Bundespersonalgesetz erwähnten Treueprämie sei die Belohnung der Treue des Angestellten zum Arbeitgeber. Die Vorinstanz habe nie festgestellt, dass Leistung oder Verhalten des Beschwerdeführers nur teilweise den Anforderungen entsprechen würden, was die ganze oder teilweise Verweigerung der Treueprämie rechtfertigen könnte (Art. 73 Abs. 4 BPV). Auch Art. 45 der Personalverordnung für den ETH-Bereich (SR 172.220.113) regle die Treueprämie ohne das Kriterium der ununterbrochenen Anstellungsjahre, Unterbrüche im Hochschulbereich seien sogar explizit erwünscht. Art. 32 BPG wolle eine längerfristige Loyalität mit dem Arbeitgeber individuell fördern und anerkennen, während die Bundespersonalverordnung langjährigen treuen Angestellten, die die Treue nicht gebrochen hätten, leer ausgehen lasse. Dies sei nicht Sinn und Zweck der Gesetzesbestimmung und sei gegen den Willen des Gesetzgebers.

E. 3.2

Die Vorinstanz hingegen betont, dass es sich bei Art. 32 Bst. b BPG um eine von ihrem Wortlaut her klare und nicht weiter auslegungsbedürftige Delegationsnorm in einem formellen Gesetz handle. Der Bundesrat habe in Art. 73 Abs. 5 BPV bestimmt, dass bei den für die Treueprämie massgebenden Anstellungsjahren nur jene Jahre gezählt werden sollen, welche eine angestellte Person ununterbrochen geleistet habe. Dadurch habe er das Kriterium unmissverständlich zur *conditio sine qua non* erklärt, damit ein Anspruch auf Treueprämie überhaupt entstehe. Dies gehe auch aus der Übergangsbestimmung in Art. 116e Abs. 2 BPV hervor.

E. 3.3

Nach Art. 32 Bst. b BPG i.V.m. Art. 73 Abs. 1 BPV wird eine Treueprämie nach zehn Anstellungsjahren und jeweils nach fünf weiteren Anstellungsjahren bis zur Vollendung des 45. Anstellungsjahres ausgerichtet. Für die Berechnung der Anzahl Anstellungsjahre zählen unabhängig vom Beschäftigungsgrad die ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse in Verwaltungseinheiten nach Art. 1 BPV (vgl. Art. 73 Abs. 5 BPV, Fassung gemäss Ziff. I der Verordnung vom 1. Mai 2013, in Kraft seit 1. Juli 2013 [AS 2013 1515]). Die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 1. Mai 2013 in Art. 116e Abs. 1 BPV sieht vor, dass für die Berechnung der Treueprämien die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 1. Mai 2013 anerkannten Anstellungsjahre nach bisherigem Recht angerechnet werden. Bei Aus- und Wiedereintritten der angestellten Person bei Verwaltungseinheiten nach Art. 1 nach dem Inkrafttreten der Änderung vom 1. Mai 2013 werden die bisherigen Anstellungsjahre für die Berechnung der Treueprämie nicht mehr angerechnet (Art. 116e Abs. 2 BPV). Per 1. August 2015 wurde Art. 73 Abs. 5 BPV letztmals revidiert (AS 2015 2243). Demnach zählen für die Berechnung der Anzahl Anstellungsjahre nicht nur die ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse in Verwaltungseinheiten nach Art. 1 BPV wie zum Beispiel des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), sondern zusätzlich auch jene bei Arbeitgebern nach Art. 2 Abs. 1

Bst. f und g BPG, das heisst beim Bundesverwaltungs-, Bundesstraf- und Bundespatentgericht sowie beim Bundesgericht.

E. 3.4

Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer in der Zeit vom 1. April 2017 bis 30. September 2017 weder in einem Arbeitsverhältnis zu Arbeitgebern nach Art. 2 Abs. 1 Bst. f und g BPG noch zu Verwaltungseinheiten nach Art. 1 BPV stand. Nach dieser Zeitspanne trat er per 1. Oktober 2017 in ein neues unbefristetes Arbeitsverhältnis mit der Vorinstanz als (...). Strittig ist, ob Art. 73 Abs. 5 BPV Sinn und Zweck von Art. 32 Bst. b BPG entspricht. Zu prüfen ist somit, ob die Vorinstanz Art. 73 Abs. 5 BPV richtig angewandt hat. Diese Frage ist nachfolgend mittels Auslegung zu klären.

E. 3.5

Ziel der Auslegung ist es, den Sinngehalt einer Norm zu ermitteln. Ausgangspunkt ist der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt, so ist auf die weiteren Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historisches Element), ihren Sinn und Zweck (teleologisches Element) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematisches Element). Dabei ist einem pragmatischen Methodenpluralismus zu folgen (BGE 143 II 685 E. 4). Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahelegen. Dabei ist eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung, die auf den Regelungszweck abstellt, bei jüngeren Erlassen kaum möglich (vgl. BGE 141 II 262 E. 4.2 m.w.H.; Urteile des BVGer A-5008/2019 vom 26. Februar 2019 E. 3.3 und A-2019/2017 vom 4. Dezember 2018 E. 4.3.1).

E. 3.5.1

Nach dem Wortlaut von Art. 73 Abs. 5 BPV zählen für die Berechnung der Anzahl Anstellungsjahre, wie erwähnt, die "ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse" bei Arbeitgebern in Verwaltungseinheiten nach Art. 1 BPV (nachfolgend: Bundesarbeitgeber). Die französische sowie auch die italienische Fassung stimmen mit diesem Wortlaut überein ("Les rapports de travail exercés sans interruption" bzw. "i rapporti di lavoro ininterrotti"). Durch den Begriff der "ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse" kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass unmittelbar aufeinanderfolgende Arbeitsverhältnisse bei Bundesarbeitgebern bestehen müssen. Dabei differenziert die Bestimmung nicht nach den Gründen, welche zu einem Unterbruch geführt haben. Auch Ausnahmen, wonach ein kurzer Unterbruch von bestimmter Zeit oder ein Unterbruch ohne Erwerbstätigkeit ausserhalb der Bundesverwaltung unbeachtlich wären, sieht der Gesetzestext explizit nicht vor. Demnach wird eine Treueprämie gemäss dem Wortlaut von Art. 73 Abs. 5 BPV nur ausgerichtet, wenn eine lückenlose Anstellung besteht.

E. 3.5.2

Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert, bestimmt (vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnheer, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 97). Vorliegend ist im Rahmen der systematischen

Auslegung die Übergangsbestimmung in Art. 116e BPV zu beachten. Art. 116e Abs. 1 BPV stellt sicher, dass den Angestellten auch die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 1. Mai 2013 geleisteten Anstellungsjahre, die von Unterbrüchen aufgrund von Austritten begleitet wurden, angerechnet werden. Art. 116e Abs. 2 BPV präzisiert allerdings, dass bei Aus- und Wiedereintritten nach Inkrafttreten der Revision vom 1. Mai 2013 diese Bestimmung nicht zur Anwendung gelangt (vgl. Urteil des BVGer A-5008/2018 vom 26. Februar 2019 E. 3.4.2 m.w.H.). Dies macht deutlich, dass es zu einem Unterbruch in der Anstellungsdauer im Sinne von Art. 73 Abs. 5 BPV kommt, wenn das Arbeitsverhältnis infolge eines Austritts endet, ohne dass unterbrochungslos ein neues Arbeitsverhältnis bei Bundesarbeitgebern beginnt. Die systematische Auslegung von Art. 73 Abs. 5 BPV unter Heranziehung der Übergangsbestimmung in Art. 116e BPV führt demnach zum selben Ergebnis wie die grammatikalische Auslegung.

E. 3.5.3

Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Insbesondere bei jungen Erlassen muss dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beigemessen werden (vgl. BGE 136 V 216 E. 5.1, BGE 135 II 78 E. 2.2; Häfelin/Haller/Keller/Thurnheer, a.a.O., Rz. 101 und 121). Art. 73 Abs. 5 BPV in der im vorliegenden Fall massgebenden Fassung, wonach lediglich die ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse angerechnet werden, trat erst per 1. Juli 2013 in Kraft, weshalb eine Abgrenzung von historischer und teleologischer Auslegung schwierig und daher nachfolgend auf eine Unterscheidung zu verzichten ist (vgl. Urteile des BVGer A-5008/2018 vom 26. Februar 2019 E. 3.4.3, A-5557/2015 vom 17. November 2015 E. 5.4 und A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 7.1 m.w.H.). In der Botschaft zum BPG wird zum heutigen Art. 32 BPG erläutert, dass die Treueprämie bezwecke, die längerfristige Loyalität individuell zu fördern und anzuerkennen (BB1 1999 1624). Sie ist somit einerseits ein Dank dafür, dass der Arbeitnehmer während einer längeren Zeit dem Arbeitgeber die Treue gehalten hat. Andererseits soll sie aber auch den Anreiz schaffen, dass Arbeitnehmer nicht aus der Bundesverwaltung ausscheiden. Dieser Zweck kann bei näherer Betrachtung nur hinreichend erfüllt werden, wenn der Arbeitnehmer möglichst ununterbrochen in einem Arbeitsverhältnis mit Bundesarbeitgebern steht. Es liegt deshalb nahe, für die Entstehung des Anspruchs eine Anstellung ohne Unterbruch zu verlangen, was der Verordnungsgeber denn auch mit der Revision von Art. 73 Abs. 5 BPV per 1. Juli 2013 - wie nachfolgend aufgezeigt wird - bezweckte. Gemäss der bis zum 30. Juni 2013 gültigen Fassung von Art. 73 Abs. 5 BPV zählten für die Berechnung der Anstellungsjahre alle Arbeitsverhältnisse, die in den Verwaltungseinheiten nach Art. 1 bestanden hatten. Per 1. Juli 2013 wurde die Formulierung in Art. 73 Abs. 5 BPV ergänzt. Demnach sind nur noch die ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse für die Berechnung der Anstellungsjahre massgebend. Schliesslich wurde die Bestimmung in Art. 73 BPV per 1. Januar 2016 erneut revidiert (vgl. AS 2015 3155). Art. 73 Abs. 1 BPV sieht neu vor, dass Treueprämien erst nach zehn und nicht wie bisher bereits nach fünf Anstellungsjahren ausgerichtet werden.

E. 3.5.4

Die Entstehungsgeschichte macht deutlich, dass der Verordnungsgeber den Anspruch auf eine Treueprämie nur noch zurückhaltend zugestehen will. So wurden die Voraussetzungen verschärft, indem eine längere Anstellungsdauer statuiert sowie insbesondere als zusätzliches Erfordernis eine Anstellung ohne Unterbruch in die Verordnungsbestimmung aufgenommen wurde. Gerechtfertigt wird die Verschärfung damit, dass mit dieser neuen

Bestimmung dem Prinzip der Treue Rechnung getragen werden soll. So sollen Personen, welche aus der Bundesverwaltung ausgetreten sind und zwischenzeitlich einen neuen Arbeitgeber gewählt haben, nicht in den Genuss einer Treueprämie kommen (Urteil des BVGer A-5008/2018 vom 26. Februar 2019 E. 3.4.3.2).

E. 3.6

Der Zweck von Art. 73 Abs. 5 BPV und somit der Treueprämie besteht unter anderem darin, einen Arbeitnehmer an die Bundesverwaltung zu binden (vgl. E 3.5.3). Es soll also nur derjenige mit einer Treueprämie belohnt werden, welcher eine längere Zeit bei der Bundesverwaltung verbleibt. Kein solches Verbleiben liegt dann vor, wenn das Arbeitsverhältnis beendet wird, sei es, um woanders zu arbeiten oder um beispielsweise eine Auszeit zu nehmen. Ein Unterbruch kann auch aufgrund eines Stellenwechsels innerhalb der Bundesverwaltung entstehen. Darauf deutet auch Art. 29 Abs. 4 BPV hin, der sich mit internen Übertritten befasst. In Art. 29 Abs. 4 BPV findet sich eine ähnliche Umschreibung ("ohne Unterbruch geleistete Arbeitsverhältnisse") als Kriterium für die Berechnung der Kündigungsfristen bei einem internen Übertritt in eine andere Verwaltungseinheit nach Art. 1 Abs. 1 BPV. Gemäss den Erläuterungen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) empfiehlt sich die Vereinbarung eines unbezahlten Urlaubs, falls ein Arbeitnehmer bei einem Wechsel innerhalb der Bundesverwaltung eine Auszeit wünsche. So sei sichergestellt, dass die längeren Kündigungsfristen und auch die anrechenbaren Jahre für die Treueprämie bestehen bleiben würden (vgl. Revision der Bundespersonalverordnung [BPV, SR 172.220.111.3] Synopsis und Erläuterungen zu den beabsichtigten Änderungen per 1. Juli 2013 und 1. Januar 2014, Stand 1. Mai 2013, Erläuterungen S. 6; abrufbar auf der internen Website des Eidgenössischen Personalamtes, die für alle Bundesangestellte zugänglich ist:

<<https://intranet.infopers.admin.ch/infopers/de/home.html>> HR-Informationen für Mitarbeitende > Recht > Revision Bundespersonalrecht > Archiv, abgerufen am 4. September 2019). Zu einem Unterbruch in der Anstellungsdauer im Sinne von Art. 73 Abs. 5 BPV kommt es somit grundsätzlich immer dann, wenn ein Arbeitsverhältnis zu Ende geht und nicht unmittelbar darauf ein neues Arbeitsverhältnis zu laufen beginnt (Urteil des BVGer A-5008/2018 vom 26. Februar 2019 E. 3.4.3.3).

E. 3.7

Zusammenfassend ergibt die Auslegung von Art. 73 Abs. 5 BPV, dass einzig entscheidend ist, ob es zu einem Unterbruch in der Anstellungsdauer kommt. Ein Unterbruch findet immer dann statt, wenn das Arbeitsverhältnis zu Ende geht, ohne dass nahtlos ein neues zu laufen beginnt. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht anerkennt, dass der Beschwerdeführer grundsätzlich seinem bisherigen Arbeitgeber treu bleiben wollte und ihm dies durch die Umstrukturierung verunmöglicht wurde, ist vorliegend einzig relevant, dass der Beschwerdeführer über eine Dauer von sechs Monaten in keinem Arbeitsverhältnis zu einem Bundesarbeitgeber stand. Es ist somit nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz Art. 73 Abs. 5 BPV falsch angewendet hat. Es ist ihr zudem beizupflichten, dass mit der Festsetzung der Entschädigung nach Art. 19 BPG, die der Beschwerdeführer bei der unverschuldeten Auflösung seines Arbeitsverhältnisses bei Agroscope erhalten hat, insbesondere sein Alter, seine berufliche und persönliche Situation, die Benachteiligung auf dem Stellenmarkt aufgrund des fortgeschrittenen Alters sowie die gesamte Dauer seiner Anstellung bei Verwaltungseinheiten nach Art. 1 BPV berücksichtigt wurde (Art. 79 Abs. 4 BPV; vgl. Urteil des BVGer A-662/2017 vom 31. August 2017 E. 5.2.3). Die Treue des

Beschwerdeführers zu einem Bundesarbeitgeber wurde somit bereits durch diese Entschädigung mit abgegolten. Der Verweis des Beschwerdeführers auf Art. 45 der Verordnung des ETH-Rates über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 15. März 2001 (PVO-ETH, SR 172.220.113) zielt ins Leere, da diese Verordnung vorliegend nicht anwendbar ist und die ETH über eine gewisse Autonomie für abweichende Regelungen verfügt (vgl. Art. 37 Abs. 3 BPG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000 [Rahmenverordnung BPG, SR 172.220.11]).

E. 4

Nachdem feststeht, dass die Vorinstanz Art. 73 Abs. 5 BPV i.V.m. Art. 116e Abs. 2 BPV richtig angewendet und deren Grundgedanken nicht missachtet hat, ist gleichzeitig auch erstellt, dass das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV und das Willkürverbot bzw. der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV nicht verletzt sind. Die monierte Ungleichbehandlung beruht auf Differenzierungen, welche mit Blick auf den Zweck von Art. 73 Abs. 5 BPV gerechtfertigt sind. Im Gegensatz zu einem Arbeitnehmer, welcher lückenlos für die Bundesverwaltung tätig ist, stand der Beschwerdeführer über mehrere Monate nicht in vertraglichen Beziehungen mit einem Bundesarbeitgeber und es war zum damaligen Zeitpunkt nicht absehbar, ob er überhaupt zur Bundesverwaltung zurückkehren würde. Der Beschwerdeführer kann aus seinen diesbezüglichen Vorbringen nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

E. 5.1

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

E. 5.2

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE). Der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Dasselbe gilt für die Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.