

CH_VB JAAC 63.19 vom 13. Januar 1998

Bundesverwaltung, 1998-01-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_63.19__

FR: CH_VB JAAC 63.19 du 13 janvier 1998

IT: CH_VB JAAC 63.19 del 13 gennaio 1998

Erwägungen

E. 1

und ausserordentlichen Professoren, die über das 65. Altersjahr hinaus reichen, nicht geändert werden, hält einer Prüfung unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit stand (E. 2b und c). - Rechtsetzungsakte unterliegen bezüglich Änderungen nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben. Deshalb kann der Bürger nicht ohne weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern muss mit dessen Revision rechnen. Insbesondere können auch Ansprüche von Beamten gegen den Staat Änderungen unterliegen (E. 4a und b). - Die Wahlbehörde kann die Wiederwahl jeweils unter Vorbehalt der rechtsstaatlichen Prinzipien von Art. 4 BV frei prüfen. Angesichts der Tatsache, dass eine Nichtwiederwahl gemäss Art. 57 Abs. 2 BtG erst drei Monate vor Ablauf der Amtsdauer mitgeteilt werden muss, erscheint die Orientierung über eine Wiederwahl für bloss einen Teil der maximalen Amtsdauer mehr als zwei Jahre vor einer solchen Wiederwahl als zulässig (E. 5). Riconferma per una parte del periodo amministrativo. Corpo insegnante dei PF. - Uguaglianza giuridica. La disposizione transitoria introdotta dalla modifica del 21 dicembre 1994 dell'ordinanza sul corpo insegnante dei PF, secondo la quale i mandati dei professori ordinari o straordinari correnti al 1° gennaio 1995 e che durano oltre i 65 anni d'età non sono modificati, rispetta il principio dell'uguaglianza giuridica (consid. 2b e c). - Le modifiche di atti legislativi non soggiacciono al principio della buona fede. Il cittadino non può pertanto confidare nel mantenimento di una legge in vigore e deve prendere in considerazione l'eventualità di una revisione. In particolare, anche i diritti dei funzionari nei confronti dello Stato sono passibili di modifica (consid. 4a e b). - L'autorità di nomina può esaminare liberamente la riconferma, fatti salvi i principi di cui all'art. 4 Cost. In virtù dell'art. 57 cpv. 2 OF, una non riconferma può essere notificata anche solo tre mesi prima della scadenza del periodo amministrativo; è quindi ammissibile che l'interessato sia informato di una riconferma limitata a una parte del periodo amministrativo massimo più di due anni prima della relativa decisione (consid. 5). Zusammenfassung des Sachverhalts: X ist als ordentlicher Professor an der ETH-Zürich tätig. Da seine Amtsdauer als Professor per Ende September 1997 ablief, war auf diesen Zeitpunkt hin eine Wiederwahl notwendig. Mit Beschluss vom 10. Juli 1997 wurde

E. 2

er durch den Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) für eine Amtsdauer vom 1. Oktober 1997 bis zum 30. September 2000 wiedergewählt, was ihm mit Schreiben vom 11. Juli 1997 mitgeteilt wurde. Am 28. Juli 1997 erklärte X, er sei der Meinung, nicht mit 65, sondern erst mit 67 Jahren zurücktreten zu müssen, und ersuchte den Präsidenten des ETH-Rates um Zustellung einer rechtsmittelfähigen Verfügung. Gegen diese erhebt er mit Eingabe vom 7. September 1997 bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission Beschwerde und beantragt, den Beschluss des ETH-Rats vom

10. Juli 1997 aufzuheben. Der Beschwerdeführer sei für eine Amtsdauer vom 1. Oktober 1997 bis zum 30. September 2002 wiederzuwählen. Zur Begründung führt er an, massgebend für die Wiederwahl sei die Verordnung vom 16. November 1983 über die Dozenten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Dozentenverordnung, SR 414.142). Insbesondere Abs. 3 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 21. Dezember 1994 sei rechtswidrig, weil er eine Rechtsungleichheit erzeuge und das Prinzip von Treu und Glauben verletze. Die Rechtsungleichheit sei entstanden, weil den Professoren je nach den zufälligen Daten ihrer Wiederwahl verschiedenen lange Amtsdauern zugestanden werden. Dementsprechend beziehe man je nach Zufall bei sonst gleichgearteten Tätigkeiten unterschiedliche Einkommen und später unterschiedliche Ruhegehälter. Treu und Glauben sei verletzt, weil man den Professoren versichert habe, dass sie zwar etwas weniger verdienten als bei einer vergleichbaren Tätigkeit in der Industrie, dafür aber eine gesicherte Anstellung hätten. Treu und Glauben sei auch deshalb verletzt worden, weil kurzfristig innerhalb von Monaten solche Änderungen vollzogen worden seien, und zwar ohne die sonst übliche Möglichkeit zur Vernehmlassung seitens der Betroffenen. Schliesslich bringt er noch vor, die Freizügigkeit bezüglich der Pensionskassengelder sei bei den ETH-Professoren erst ab 1989 verwirklicht worden. Diejenigen Jahrgänge, welche nun von der kritisierten Übergangsbestimmung betroffen werden, seien damals bereits über 52 Jahre alt gewesen. In diesem Alter seien Berufungen auf Professuren in fast allen Ländern nicht mehr möglich oder doch zumindest unwahrscheinlich. De facto sei er also an die ETH gebunden gewesen. Es sei darum nicht fair, das langjährige Arbeitsverhältnis später einseitig und kurzfristig zu kündigen. Zumindest hätte eine frühzeitige Benachrichtigung erfolgen müssen. Aus den Erwägungen: (...) 2.b. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit findet seine Grundlage in Art. 4 Abs. 1 BV. Ihm kommt im Verwaltungsrecht eine umfassende Geltung zu, d.h., er ist von allen staatlichen Organen in allen Funktionen (Rechtsetzung und Rechtsanwendung) zu beachten (vgl. auch Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz. 397 ff.). Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Dadurch werden unterschiedliche

E. 3

Regelungen, denen keine rechtlich erheblichen Unterscheidungen zugrunde liegen, verboten, aber es wird auch verhindert, dass eine rechtliche Gleichbehandlung stattfinden kann, wo sich in tatsächlicher Hinsicht erhebliche Unterschiede vorfinden. In der Rechtsetzung ist gemäss der bundesgerichtlichen Definition der Anspruch auf materielle Gleichbehandlung dann verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (vgl. BGE 123 I 7 E. 6a, 121 I 104 E. 4a; vgl. auch Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 401 ff.). Mit anderen Worten müssen dort, wo das Gesetz an gleiche Sachverhalte anknüpft, ernsthafte, sachliche Gründe vorliegen, damit eine Ungleichbehandlung vor der Verfassung standhält (vgl. BGE 121 I 134 E. 3d). c. Im vorliegenden Fall hat sich der Bundesrat entschieden, das Pensionsalter von Dozenten der ETH von 67 Jahren auf 65 Jahre herabzusetzen. Art. 16 Abs. 1 ETH-Dozentenverordnung wurde daher am 21. Dezember 1994 entsprechend geändert und per 1. Januar 1995 in Kraft

gesetzt. In Abs. 3 der Übergangsbestimmungen der Änderung vom 21. Dezember 1994 wurde folgende Bestimmung aufgenommen: «Am 1. Januar laufende Amtsdauern von ordentlichen und ausserordentlichen Professoren, die über das 65. Altersjahr hinausreichen, werden nicht geändert.» Der Beschwerdeführer rügt an dieser Bestimmung, dass es Professoren gebe, die auch nach Inkrafttreten der neuen Regelung länger als bis 65 Jahre im Amt bleiben dürften, während andere Dozenten, nur weil sie «zufällig» erst nach dem 1. Januar 1995 wiedergewählt werden, bloss noch bis 65 Jahre arbeiten könnten. Mit seiner Feststellung hat der Beschwerdeführer an sich recht. Es ist bei dieser Bestimmung tatsächlich möglich, dass ein Dozent kurz vor dem Inkrafttreten der Änderungen vom 21. Dezember 1994 für eine neue Amtsdauer gewählt wurde, die erst mit dem 67. Altersjahr des Wiedergewählten endet. Ein anderer Dozent, der ebenfalls vor Ende seiner Amtszeit stand, aber erst im Januar 1995, also kurz nach Inkrafttreten der strittigen Änderung, wiedergewählt wurde, konnte längstens bis zu seinem 65. Altersjahr gewählt werden. Zu prüfen ist im folgenden, ob sich diese unterschiedliche Behandlung auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen lässt. Die Dozenten der ETH sind jeweils auf eine bestimmte Amtszeit gewählt. Läuft eine solche ab, so müssen sie wiedergewählt werden (Art. 5 Abs. 1 ETH-Dozentenverordnung), ansonsten das Dienstverhältnis endet. Ob die Behörde einen Beamten wiederwählen will, kann sie, unter Vorbehalt der Prinzipien aus Art. 4 BV, frei entscheiden. Dadurch wird einerseits den legitimen Anliegen der Arbeitsplatzsicherheit und dem Schutz vor politischem und wirtschaftlichem Druck, aber auch der periodischen Überprüfung der Zweckmässigkeit der Stelle und der Tauglichkeit des Inhabers Rechnung getragen (vgl. Peter Hänni, Personalrecht des Bundes, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel und Frankfurt am Main 1996, Rz. 52). Es ist durchaus zulässig, anlässlich einer Wiederwahl gewisse Anpassungen bei der Beamtung vorzunehmen, denn soweit überhaupt ein Anspruch auf unveränderte Beschäftigung besteht, kann dies ohnehin nur für die laufende

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt weiter, Abs. 3 der kritisierten Übergangsbestimmung verletze das Gebot von Treu und Glauben. a. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er äussert sich im Bereich des Verwaltungsrechts primär in zwei Ausprägungen, nämlich dem sogenannten Vertrauensschutz einerseits und im Verbot widersprüchlichen Verhaltens bzw. des Rechtsmissbrauchs andererseits (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 521 ff.). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass der Bürger Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Zunächst einmal bedarf jedoch der Vertrauensschutz einer gewissen Grundlage. Die Behörde muss nämlich durch ihr Verhalten beim Bürger eine bestimmte Erwartung ausgelöst haben (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 532). Dies geschieht sehr oft durch Auskünfte oder Zusicherungen, welche nach Anfragen von Bürgern erteilt werden. Gemäss Literatur und Rechtsprechung müssen kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine behördliche Auskunft den Schutz des Grundsatzes von Treu und Glauben genießt: (1) Die Auskunft muss sich auf eine konkrete, die betreffende Person betreffende Angelegenheit beziehen. Nicht jede behördliche Auskunft taugt als Vertrauensbasis. Eine allgemeine Auskunft vermag die Behörde nicht zu binden. (2) Die Unrichtigkeit der Auskunft darf nicht offensichtlich sein; der Bürger darf sie nicht erkannt haben. (3) Die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, muss zur Auskunfterteilung zuständig gewesen sein. (4) Die Person muss im Vertrauen

E. 5

auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen haben, die ohne erheblichen Nachteil nicht mehr rückgängig gemacht werden können. (5) Die Rechtslage darf sich seit der Auskunfterteilung nicht verändert haben (vgl. BGE 114 Ia 213 E. 3a;VPB 62.48; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 563 ff.; Peter Saladin / Ulrich Zimmerli, Einführung in das Verwaltungsrecht, Bern 1992, S. 39 f.). In aller Regel stellen Rechtsetzungsakte keine solchen Vertrauensgrundlagen dar, denn der Vertrauensschutz steht einer Änderung des geltenden Rechts grundsätzlich nicht entgegen. Der Bürger kann nicht ohne weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern muss mit dessen Revision rechnen (Der Steuerentscheid 1997, Heft 8/9, A 21.14 Nr. 12, E. 2e; vgl. auch Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, Basel und Frankfurt am Main 1992, S. 111, Ziff. 513). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann der Grundsatz von Treu und Glauben gegenüber Gesetzesänderungen nicht angerufen werden, es sei denn, die Gesetzesänderung verletze wohlerworbene Rechte oder stelle sich als willkürlich heraus (BGE 123 II 400 E. 10, 122 II 123 E. 3b/cc, 101 Ia 450 E. 4c). Insbesondere können die Ansprüche von Beamten gegen den Staat Änderungen unterliegen, unabhängig davon, ob es sich dabei um Gehaltszahlungen, Zulagen oder um Renten handelt. Dies entspricht einer Grundkonzeption des schweizerischen Rechts. Ansprüche von Beamten sind in Gesetzen und Verordnungen geregelt, welche jederzeit geändert werden können, solange sich nicht aus der Verfassung etwas anderes ergibt (vgl. André Grisel, Traité de droit administratif, Bd. II, Neuenburg 1984, S. 593). Weiter wäre denkbar, dass das Gesetz selbst eine Zusicherung gibt, dass eine Bestimmung während einer gewissen Zeitdauer unverändert Geltung haben solle. b. Der Beschwerdeführer hat gemäss eigenen Darstellungen Ende Oktober 1994 seine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in den USA abgegeben, danach sein dort bezogenes Einfamilienhaus verkauft und mit dem Erlös im September 1995 ein Einfamilienhaus in der Schweiz erworben. Er habe diese Transaktionen im Vertrauen darauf ausgeführt, bis zum 67. Altersjahr arbeiten zu können. Nun entstehe ihm infolge der Gesetzesänderung ein finanzieller Schaden. Bereits eine um ein halbes bis ein ganzes Jahr längere Vorwarnzeit hätte ihm genügt, um anders zu disponieren. Ausserdem sei immer gesagt worden, bei der ETH verdiene man zwar weniger als in der Privatwirtschaft, dafür sei es eine sichere Anstellung. Durch die kurzfristige Änderung innerhalb weniger Monate werde der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Diese Kritik geht fehl. Denn eine Senkung des Rentenalters für die Dozenten der ETH war schon längere Zeit in Diskussion. So wurde die Dozentenkommission bereits 1993 eingeladen, zu einer entsprechenden Verordnungsänderung Stellung zu nehmen. Zu dieser Frage wurde im Sommer 1993 eine Umfrage unter den gewählten Professoren durchgeführt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt musste dem Beschwerdeführer somit bewusst sein, dass möglicherweise eine Herabsetzung des Rentenalters vorgenommen werden könnte. Wenn er trotz dieses Wissens mehr als ein Jahr später Dispositionen getroffen hat, die ihm im Falle einer Reduktion des Rentenalters Schaden zufügen könnten, hat er sich dieses Verhalten selbst anzulasten. Es wäre an

E. 6

ihm gewesen, den aktuellen Stand der Revision zu erfragen. Davon, dass für ihn die Änderung völlig überraschend und unerwartet kam, kann allen Ernstes nicht gesprochen werden. Im übrigen kann, wie vorhin gesehen, ein Vertrauensschutz gegenüber Gesetzesänderungen nur in eng umschriebenen Ausnahmefällen bestehen. Im Falle des Beschwerdeführers werden jedoch weder wohlerworbene Rechte verletzt noch erweist sich

die Änderung als willkürlich noch hat eine Zusicherung im Gesetz selbst den Fortbestand der bisherigen Regelung versprochen. Auch ein Schutz aufgrund behördlicher Auskunft kann nicht angenommen werden. Dies schon deshalb nicht, weil es dem Beschwerdeführer nicht gelungen ist, das Vorliegen einer solchen Auskunft überhaupt glaubhaft nachzuweisen. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass dem Beschwerdeführer nie eine verbindliche Auskunft erteilt oder eine Zusicherung gemacht wurde, dass er bis zum 67. Altersjahr wiedergewählt werde. Aber selbst wenn eine Auskunft ergangen wäre, könnte sie, wie vorhin (E. 3a) gezeigt, keine Geltung über eine Rechtsänderung hinaus beanspruchen. Auch diese Rüge des Beschwerdeführers ist deshalb unbegründet. 5. Mit seinen weiteren Rügen und Ausführungen kritisiert der Beschwerdeführer, dass bei den ETH-Professoren die Freizügigkeit bezüglich der Pensionskassengelder erst ab 1989 verwirklicht worden sei. Für Professoren mit seinem Jahrgang sei es nach dieser Änderung deshalb kaum mehr möglich gewesen, eine Anstellung bei einer anderen Universität zu finden. De facto sei man also an die ETH gebunden gewesen. Es sei aber nicht fair, wenn jetzt einseitig und kurzfristig ein langjähriges Arbeitsverhältnis gekündigt werde. Mit diesen Vorbringen kritisiert der Beschwerdeführer einen Umstand, der nicht nur ihn, sondern alle Angestellten in Verwaltung und Privatwirtschaft der Schweiz betraf. Mit zunehmendem Alter war ein Stellenwechsel infolge fehlender Freizügigkeit bei den Pensionskassengeldern mit grossen finanziellen Einbussen verbunden. Dass für einen Teil der Erwerbstätigen die Änderung von 1989 zu spät kam, ist allseits bekannt und der Unmut des Beschwerdeführers ist nachvollziehbar. Unverständlich bleibt dagegen die Behauptung des Beschwerdeführers, sein Arbeitsverhältnis sei einseitig und kurzfristig gekündigt worden. Wie (E. 2b) hievor ausgeführt, werden Dozenten der ETH auf eine bestimmte Amtszeit gewählt. Nach Ablauf einer solchen Amtszeit muss jeweils eine Wiederwahl erfolgen, wobei die Wahlbehörde unter Vorbehalt der rechtsstaatlichen Prinzipien aus Art. 4 BV die Wiederwahl frei prüfen kann. Es muss deshalb auch damit gerechnet werden, dass eine Wiederwahl nicht erfolgt und damit eine Beamtung nicht erneuert wird oder dass die Anstellungsbedingungen geändert werden. Der Beschwerdeführer konnte keinesfalls davon ausgehen, dass er mit Sicherheit bis zum 67. Altersjahr an der ETH weiterbeschäftigt werde. Im übrigen ist es nicht wahr, dass sein Arbeitsverhältnis «kurzfristig gekündigt» wurde. Gemäss eigenen Angaben wurde er über die neue Regelung im Januar 1995 durch die ETH orientiert, also mehr als zwei Jahre vor seiner (beschränkten) Wiederwahl. Angesichts der Tatsache, dass ihm eine allfällige, viel weitergehende Nichtwiederwahl entsprechend den allgemeinen

E. 7

Grundsätzen des Beamtenrechts (vgl. Art. 57 Abs. 2 BtG) erst drei Monate vor Ablauf der Amtsperiode hätte mitgeteilt werden müssen, erscheint die Orientierung über eine Abkürzung der letzten Amtsperiode mehr als zwei Jahre vor der Wiederwahl bei weitem nicht als kurzfristig. Die Beschwerde ist daher als offensichtlich unbegründet abzuweisen.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 63.19 - Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 13. Januar 1998 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1999 Année Anno Band 63 Volume Volume Seite --- Page Pagina

Ref. No 150 004 187 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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