



Universität  
Zürich<sup>UZH</sup>

# Bundespersonalrecht I

(als Teil der Vorlesung: Bundesverwaltungsrecht)

PD Dr. iur. Matthias Kradolfer



# 1. Einführung: Lernziele

Kenntnis ...

- der Rechtsgrundlagen;
- der Grundsätze, die für die Begründung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses gelten

Ausblick auf Vorlesung II: Rechte und Pflichten von Personen in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis, Rechtsschutz



## 2. Kategorien von Bundespersonal

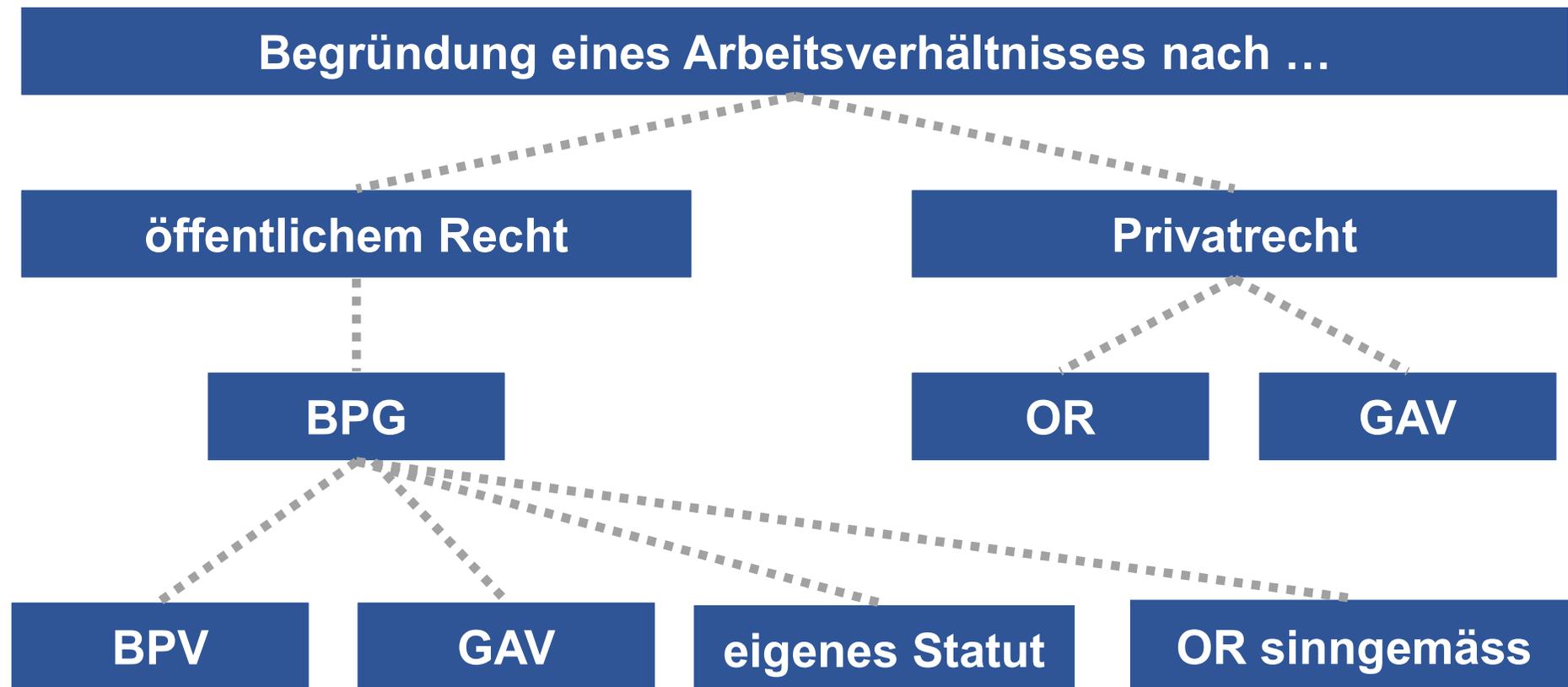
**Angestellte:** Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (früher: Beamte) ohne Sonderstatus. Für sie gelten i.d.R. die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes (BPG).

**Angestellte mit Sonderstatus:** Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die durch Wahl bestellt werden, und für die besondere Bestimmungen gelten (vgl. Art. 14 BPG [BVGE 2016/11]); z.B. Bundesanwalt, Generalsekretär des Bundesgerichts, Oberauditor der Armee, Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Staatsanwälte des Bundes

**Magistratspersonen:** Durch Bundesversammlung gewählte Personen. Sie unterstehen nicht den Bestimmungen des BPG.



### 3. Überblick über die Rechtsgrundlagen





## 3. Überblick über die Rechtsgrundlagen

### Rechtsquellen

- Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (mit wesentlichen Änderungen vom 14. Dezember 2012, in Kraft seit 1. Juli 2013)
- Verordnungsrecht durch Bundesrat und Departemente (Art. 37 BPG)
- Obligationenrecht (Art. 6 Abs. 2 BPG)
- Gesamtarbeitsvertrag (Art. 38 BPG)
- (Spezialgesetzliche Grundlagen)



## 3. Überblick über die Rechtsgrundlagen

**Grundsatz im Bundespersonalrecht:** Das Arbeitsverhältnis kommt nach öffentlichem Recht zustande; Handlungsform: Öffentlich-rechtlicher Vertrag (Art. 8 Abs. 1 BPG)

- Was sind Vor- und Nachteile einer Anstellung nach Privatrecht aus Sicht von Arbeitgeber und Arbeitnehmer?
- Wie präsentiert sich der Rechtsmittelweg?
- An welche Grundsätze ist der Staat als privatrechtlicher Arbeitgeber gebunden? Stichwort „OR Plus“
- Dürfte der Bundesgesetzgeber sein Personal zu schlechteren Konditionen anstellen als ein privater Arbeitgeber? Dürfte es der Kanton (vgl. BGE 138 I 232 ff.)?



## 4. Anwendungsbereich BPG

### Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)

#### Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt das Arbeitsverhältnis des Bundespersonals.

#### Art. 2 Geltungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für das Personal:

- a. der Bundesverwaltung nach Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>3</sup> (RVOG);
- b.<sup>4</sup> der Parlamentsdienste nach dem Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>5</sup>;
- c.<sup>6</sup> ...
- d. der Schweizerischen Bundesbahnen nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1998<sup>7</sup> über die Schweizerischen Bundesbahnen;
- e. der dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen;

≈ zentralisierte  
Bundesverwaltung

SBB

≈ dezentralisierte  
Bundesverwaltung



## 4. Anwendungsbereich BPG

(Fortsetzung Art. 2 Abs. 1 BPG)

- f.<sup>8</sup> des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>9</sup>, das Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010<sup>10</sup> und das Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009<sup>11</sup> nichts anderes vorsehen;
- g.<sup>12</sup> des Bundesgerichts nach dem Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>13</sup>;
- h.<sup>14</sup> des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;
- i.<sup>15</sup> der Bundesanwaltschaft nach Artikel 22 Absatz 2 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010;
- j.<sup>16</sup> der eidgenössischen Schätzungskommissionen, das hauptamtlich tätig ist (Kommissionsmitglieder und Personal der ständigen Sekretariate).

<sup>2</sup> Es gilt nicht:

- a. für die von der Bundesversammlung nach Artikel 168 der Bundesverfassung gewählten Personen;
- b.<sup>17</sup> für die Lehrlinge, die dem Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>18</sup> unterstehen;
- c.<sup>19</sup> für das im Ausland rekrutierte und eingesetzte Personal;
- d.<sup>20</sup> für das Personal der Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen.

≈ erstinstanzliche  
Bundesgerichte

≈ weitere Angestellte der  
Bundesjustiz

nicht: Magistratspersonen

nicht: Lehrlinge

nicht: Personal im Ausland

nicht: bei Beleihung u.ä.



## 4. Anwendungsbereich BPG

### Bundespersonalverordnung, BPV

**Art. 1** Gegenstand und Geltungsbereich  
(Art. 2 BPG)

<sup>1</sup> Diese Verordnung regelt die Arbeitsverhältnisse:

- a. des Personals der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung und der organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit der dezentralen Bundesverwaltung nach Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>2</sup> (RVOV);
- b. des Personals der organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung nach Anhang 1 RVOV, deren Personal nach dem BPG angestellt ist und die kein eigenes Personalstatut nach Artikel 37 Absatz 3 BPG haben;
- c. ....
- d. ....
- e.<sup>4</sup> ....

<sup>2</sup> Dieser Verordnung nicht unterstellt sind:

- a. das dem Obligationenrecht<sup>6</sup> (OR) unterstellte Personal (Art. 6 Abs. 5 und 6 BPG);

verselbstständigte Einheiten  
ohne Rechtspersönlichkeit

verselbstständigte  
Körperschaften, Stiftungen  
und Anstalten ohne  
Personalstatut

nicht: Anstellung nach OR



## 4. Anwendungsbereich BPG

### Zweifelsfälle: Öffentliches Recht (BPG) oder Privatrecht?

- Schweizerische Post AG?
- Swisscom AG?
- SBB Cargo AG? (vgl. BGE 135 III 483)
- Gutachterinnen und Gutachter im Bundesverwaltungsprozess (z.B. Medizinische Abklärungsstellen im IV-Verfahren)?
- Direktorin der Schweizerischen Nationalbank? (VPB 68.9)



## 5. Anwendbares Recht im Arbeitsverhältnis

### Wie findet man das anwendbare Recht im BPG?

Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)

#### **Art. 6** Anwendbares Recht

<sup>1</sup> Das Personal steht in den von der Bundesverfassung und von der Gesetzgebung geregelten Rechten und Pflichten.

<sup>2</sup> Soweit dieses Gesetz und andere Bundesgesetze nichts Abweichendes bestimmen, gelten für das Arbeitsverhältnis sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts<sup>28</sup> (OR).<sup>29</sup>

<sup>3</sup> Das Arbeitsverhältnis wird im Rahmen der Bestimmungen nach Absatz 2 durch Ausführungsbestimmungen (Art. 37), insbesondere den Gesamtarbeitsvertrag (Art. 38), und den Arbeitsvertrag (Art. 8) näher geregelt.



## 5. Anwendbares Recht im Arbeitsverhältnis

### Wie findet man das anwendbare Recht im BPG?

- Stufenfolge des anwendbaren Rechts: (1) BPG und andere Spezialgesetze; (2) Ausführungsbestimmungen nach Art. 37 BPG; (3) Obligationenrecht analog
- Der Verweis in Art. 6 Abs. 2 BPG bezieht sich auch auf den Allgemeinen Teil des OR
- Bei Widersprüchen ist das günstigere Recht anwendbar (Art. 6 Abs. 4 BPG)



## 5. Anwendbares Recht im Arbeitsverhältnis

### Anwendungsfall

X unterschrieb am 4. Juni 2003 einen öffentlichrechtlichen Arbeitsvertrag mit der Oberzolldirektion des Bundes für eine Stelle als Sachbearbeiterin im Bereich Mineralölsteuer. Gegen X ist ein Strafverfahren pendent (Vorwurf: Tötung des Lebenspartners durch zwei Schüsse in den Rücken). Die Oberzolldirektion verfügte am 12. September 2003 die „Rückgängigmachung des Arbeitsvertrags“ (vgl. BGE 132 II 161).

Welche Probleme stellen sich? Wie gehen Sie vor?



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Überblick

- "Das Arbeitsverhältnis entsteht durch den Abschluss eines schriftlichen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags" (Art. 8 Abs. 1 BPG)
- Das Arbeitsverhältnis kann befristet oder unbefristet abgeschlossen werden (vgl. Art. 9 BPG)
- Der Arbeitgeber darf nur aus "sachlich hinreichenden Gründen" kündigen (Art. 10 Abs. 3 BPG)
- Die Kündigungsfrist beträgt maximal sechs Monate und wird in den Ausführungsbestimmungen festgelegt (Art. 12 BPG)



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Begründung durch öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag

- Abschluss durch gegenseitige übereinstimmende Willenserklärung; im Unterschied zum Privatrecht zwingend schriftlich (Art. 8 Abs. 1 BPG; Art. 25 Abs. 1 BPV; für Änderungen: Art. 13 BPG)
- Verfügungskompetenz des Arbeitgebers trotz Vertragsform (Beispiele: Sanktionen, Kündigung)
- Ist der Nichtabschluss eines Vertrags anfechtbar?
- Ist der diskriminierende Nichtabschluss eines Vertrags anfechtbar? (vgl. BGE 145 II 153)



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Befristete und unbefristete Arbeitsverhältnisse

- Grundsatz: Unbefristete Arbeitsverhältnisse
- Probezeit i.d.R 3 Monate (Kündigungsfrist beträgt während der Probezeit 7 Tage; Art. 8 Abs. 2 BPG, Art. 27 Abs. 1 und Art. 30a Abs. 1 BPV)
- Befristete Arbeitsverhältnisse dürfen für eine Dauer von längstens drei Jahren geschlossen werden; dauert das Arbeitsverhältnis länger, so gilt es als unbefristet (Art. 9 Abs. 1 BPG) = zwingende, gesetzliche Fiktion (BVGer, A-682/2019, E. 5.3 in fine)
- Problemfall: Kettenarbeitsverträge (s. BVGer, A-6990/2014, E. 3.3)



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Anwendungsfall

P war ab 1. September 2010 als Assistenzärztin im Spital Y tätig. Die Spitaldirektion stellte P einen Vertrag zu mit der Bitte, diesen zu unterzeichnen. P lehnte ab, da sie andere Lohnvorstellungen hatte. Am 30. November 2010 besprachen sich die Parteien und stellten fest, dass sie sich nicht einig werden. Gleichentags kündigte der Trägerverband des Spitals Y das Arbeitsverhältnis mit der ordentlichen Kündigungsfrist (BGer, Urteil 8C\_649/2012).

Welche Probleme stellen sich? Wie gehen Sie vor?



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Auflösung des Arbeitsverhältnisses

#### ordentliche Auflösung

- Zeitablauf (bei befristeten Arbeitsverhältnissen)
- Altersbedingt (ord. AHV-Alter)
- Gegenseitiges Einvernehmen
- Kündigung/Nichtwiederwahl

#### ausserordentliche Auflösung

- Kündigung aus wichtigen Gründen
- Amtsenthebung  
(bei gewählten Personen,  
z.B. Art. 21 StBOG, Art. 10  
VGG)



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Ordentliche Kündigung aus sachlich hinreichenden Gründen

Art. 10 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)

<sup>3</sup> Der Arbeitgeber kann das unbefristete Arbeitsverhältnis aus sachlich hinreichenden Gründen ordentlich kündigen, insbesondere wegen:

- a. Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten;
- b. Mängeln in der Leistung oder im Verhalten;
- c. mangelnder Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten;
- d. mangelnder Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit;
- e. schwerwiegenden wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen, sofern der Arbeitgeber der angestellten Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann;
- f. Wegfalls einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung.

<sup>4</sup> Die Vertragsparteien können befristete und unbefristete Arbeitsverhältnisse aus wichtigen Gründen fristlos kündigen.

Kündigungsgrund

+ Verhältnismässigkeit  
(Art. 5 Abs. 2 BV)

+ Verwarnung bei  
behebaren Mängeln



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Ausserordentliche Kündigung aus wichtigen Gründen

- Entspricht im Wesentlichen der fristlosen Kündigung nach Art. 337 OR (BGE 143 II 443 E. 7.3)
- Vorausgesetzt wird ein wichtiger Grund, welcher die Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses nach Treu und Glauben als unzumutbar erscheinen lässt
- Im Privatrecht verwirkt das Recht zur fristlosen Kündigung nach zwei bis drei Tagen; im öffentlichen Personalrecht steht dem Arbeitgeber eine längere Reaktionszeit zu (BGE 138 I 113, in diesem Fall: 25 Tage)



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Kündigung aus *sachlich hinreichenden* Gründen: Praxisfall I

A übt die Funktion eines Chefs für Kleinobjekte der Logistikbasis der Armee aus. Die periodische Sicherheitsprüfung durch die Fachstelle Informations- und Objektsicherheit (IOS) förderte eine rechtskräftige Verurteilung wegen mehrfacher Pornografie zutage. Das Eidg. Departement für Verteidigung (VBS) löste das Arbeitsverhältnis ohne Vorwarnung per 31. August 2012 auf (vgl. BGer 8C\_500/2013).

Sachlicher Kündigungsgrund?

Verhältnismässigkeit der Kündigung?



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Kündigung aus *sachlich hinreichenden* Gründen: Praxisfall II

B ist seit 1. Juli 2001 unbefristet bei der SBB AG angestellt. Zwischen dem 30. August 2015 und dem 21. März 2018 wurde B mehrfach wegen seines Verhaltens gerügt und erhielt jeweils die Bewertung D (= Anforderungen teilweise erfüllt). Am 9. April 2018 ereignete sich ein Diebstahl in einem ICE-Zug, wobei B beschuldigt wird, zwei Flaschen Mineralwasser aus dem Restaurant des ICE-Zugs entwendet zu haben. Die SBB AG löste das Arbeitsverhältnis mit Verfügung vom 4. Juli 2018 auf (vgl. BVGer, A-5059/2018).

Sachlicher Kündigungsgrund?

Verhältnismässigkeit der Kündigung?



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Kündigung aus *wichtigem* Grund: Praxisfall I

X war ab 1. September 1989 bei der SBB (heute: SBB AG) angestellt. Am 17. September 2014 löste die SBB AG das Arbeitsverhältnis per sofort auf. Grund dafür waren die Internetaktivitäten von X. Es ist erstellt, dass X während 17 Arbeitstagen 80 Stunden auf pornografischen Internetseiten verbrachte.

Die Daten über die Internetaktivitäten stammen aus einer geheimen Überwachung des Anschlusses von X (vgl. BGE 143 II 443).

Welche Interessen der Arbeitgeberin sind tangiert?

Verhältnismässigkeit der Kündigung?



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Kündigung aus *wichtigem* Grund: Praxisfall I

Z arbeitete seit 1990 bei der SBB (heute: SBB AG). Am 15. Dezember 2017 verfügte die SBB AG die sofortige Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Grund dafür war, dass Z zwischen dem 7. November 2017 und dem 14. Dezember 2017 in seiner Arbeitszeiterfassung insgesamt 408 Minuten zu Unrecht als Arbeitszeit erfasst hatte. Z war im Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses über 50 Jahre alt (vgl. BVGer, A-615/2018)

Welche Interessen der Arbeitgeberin sind tangiert?  
Verhältnismässigkeit der Kündigung?



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Folgen einer rechtswidrigen Kündigung

- Grundsatz: Das Arbeitsverhältnis endet
- Ausnahme (Art. 34 Abs. 1 BPG): Qualifizierte Fehlerhaftigkeit

Die Kündigung ist diskriminierend im Sinn von Art. 3 oder 4 GlG oder missbräuchlich im Sinn von Art. 336 OR oder verstösst gegen den zeitlichen Kündigungsschutz (Art. 336c Abs. 1 OR) oder richtet sich gegen einen „Whistleblower“ i.S. von Art. 22a BPG



## 6. Begründung und Auflösung des AV

### Folgen einer rechtswidrigen Kündigung

- Vermögensrechtliche Folgen (Art. 34b Abs. 1 lit. a und b BPG):  
Entschädigung von mindestens 6 Monatslöhnen bis zu 1 Jahreslohn, wenn kein hinreichender sachlicher Grund oder kein wichtiger Grund + Lohnfortzahlung bis zum ordentlichen Ende des Arbeitsverhältnisses bei fristloser Kündigung
- Erstreckung des Arbeitsverhältnisse bei Verletzung von Kündigungsfristen



# 6. Begründung und Auflösung des AV

## Folgen einer Kündigung

### **Art. 19<sup>55</sup>** Massnahmen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses

<sup>1</sup> Der Arbeitgeber schöpft alle Möglichkeiten einer zumutbaren Weiterbeschäftigung aus, bevor er einer angestellten Person ohne deren Verschulden kündigt.

<sup>2</sup> Kündigt der Arbeitgeber einer angestellten Person ohne deren Verschulden, so unterstützt er ihr berufliches Fortkommen.

<sup>3</sup> Er richtet ihr eine Entschädigung aus, wenn:

- a. sie in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht;
- b. das Arbeitsverhältnis lange gedauert oder die Person ein bestimmtes Alter erreicht hat.

<sup>4</sup> Die Ausführungsbestimmungen können für weiteres Personal oder bei Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen eine Entschädigung vorsehen.

<sup>5</sup> Die Höhe der Entschädigung entspricht mindestens einem Monatslohn und höchstens einem Jahreslohn.

<sup>6</sup> Die Ausführungsbestimmungen:

- a. legen den Rahmen für die Entschädigungen fest;
- b. regeln die Kürzung, Aufhebung oder Rückerstattung der Entschädigung, wenn die betroffene Person ein anderes Arbeitsverhältnis eingeht.

<sup>7</sup> Der Arbeitgeber kann die Entschädigung als einmaligen Betrag oder in Raten ausrichten.