



Universität
Zürich^{UZH}

Bundespersonalrecht II

(als Teil der Vorlesung: Bundesverwaltungsrecht)

PD Dr. iur. Matthias Kradolfer



Universität
Zürich^{UZH}

Lernziele

Nachtrag aus der Lektion «Bundespersonalrecht I»

Bundespersonalrecht II: Kenntnis ...

- der Rechte des Bundespersonals
- der Pflichten des Bundespersonals
- der Grundzüge des Disziplinarrechts
- des Rechtsschutzes



Nachtrag Bundespersonalrecht I

Folgen einer (rechtswidrigen) Kündigung

Regel: Arbeitsverhältnis
endet

Vermögensrechtliche
Folgen

Ausnahme: Arbeitsverhältnis wird
fortgesetzt nach Art. 34c Abs. 1 BPG
(qualifizierte Fehlerhaftigkeit der
Kündigung)

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

Art. 19 BPG «Massnahmen bei Auflösung des
Arbeitsverhältnisses»
Zumutbare Weiterbeschäftigung prüfen,
berufliches Fortkommen unterstützen,
Entschädigungszahlung



1. Einführung: «Sonderstatusverhältnis»

Allgemeines zur Rechtsstellung des Bundespersonals

- Sonderstatus- / besonderes Rechtsverhältnis (BGE 120 Ia 95 E. 1b); früher: «besonderes Gewaltverhältnis»
- «Innenrecht» anstatt das im Aussenverhältnis geltende «Aussenrecht»



1. Einführung: «Sonderstatusverhältnis»

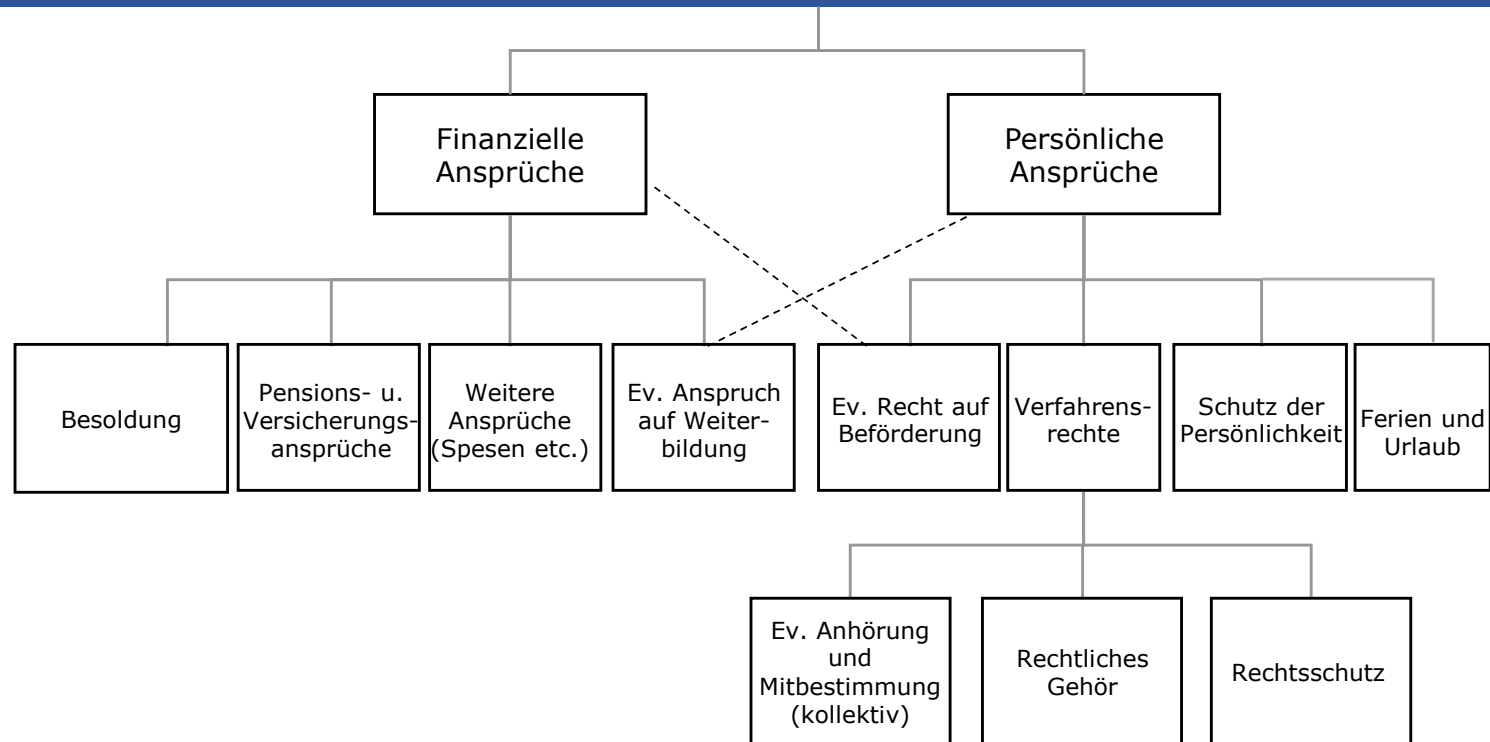
Allgemeines zur Rechtsstellung des Bundespersonals

«Durch den Eintritt in ein besonderes Gewaltverhältnis wird der Bürger ein **arbeitendes** oder **zu bearbeitendes Glied** des staatlichen Verwaltungsapparates. Als solchem sind ihm besondere, über die allgemeinen Untertanenpflichten hinausgehende Pflichten zugewiesen. **Die Gehorsamspflicht des Bürgers wird gesteigert.** Sie erstreckt sich auf alle Befehle, die dem Eingetretenen im Interesse des in dem Gewaltverhältnis verkörperten Verwaltungszweckes von der vorgesetzten Behörde erteilt werden»,
FRITZ FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts,
8. Auflage, Neudruck Tübingen 1968, S. 166 (Hervorhebung MK)



2. Rechte des Bundespersonals

Rechte des öffentlichen Personals





2. Rechte des Bundespersonals

Lohnanspruch und damit zusammenhängende Rechte

- Kriterien für Lohnhöhe: Funktion, Erfahrung, Leistung (Art. 15 Abs. 1 BPG; Art. 37 ff. BPV)
- Volle Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit oder Unfall während 12 Monaten (Art. 56 Abs. 1 BPV); danach für weiter 12 Monate zu 90 % (Art. 56 Abs. 2 BPV); total 24 Monate
- Lohnnachgenuss im Todesfall von 1/6 des Jahreslohns (Art. 62 BPV)
- Thema Lohngleichheit (Art. 8 Abs. 1 und Art. 8 Abs 3 BV)



2. Rechte des Bundespersonals

Kurzer Seitenblick: Lohnungleichheit

Quelle:

Lohnstrukturerhebung LSE
2018, Bundesamt für
Statistik BFS sowie
Eidgenössisches Büro für die
Gleichstellung von Frau und
Mann

	Durchschnittliche Lohndifferenz	Erklärter Anteil	Unerklärter Anteil	Unerklärte Lohndifferenz basierend auf dem Mittelwert
Gesamt- wirtschaft	19.0% (1'512 Fr. pro Monat)	54.6%	45.4%	8.1% (686 Fr. pro Monat)
Privater Sektor	19.6% (1'545 Fr. pro Monat)	55.7%	44.3%	8.2% (684 Fr. pro Monat)
Öffentlicher Sektor	18.1% (1'618 Fr. pro Monat)	62.8%	37.2%	6.3% (602 Fr. pro Monat)



2. Rechte des Bundespersonals

Ausgewählte weitere Rechte

- Anspruch auf Ferien (= bezahlte Freizeit)
- Möglichkeit, um bezahlten oder unbezahlten Urlaub zu ersuchen (Ferien ≠ Urlaub; Art. 68 RPV)
- Anspruch auf Mitarbeiterentwicklung; zu diesem Zweck: einmal jährlich Mitarbeitergespräche (Art. 15 BPV)
- Anspruch auf Erstattung von Verfahrens- und Parteikosten (Art. 77 BPV); Beispiel aus der Tagespresse (z.B. Tagesanzeiger online vom 5.9.2020): BVGer, A-3584/2020, E. 6.4
- Persönlichkeitsschutz



2. Rechte des Bundespersonals

Wohlerworbene Rechte?

- Wohlerworbene Rechte sind besonders geschützte öffentlich-rechtliche Rechtspositionen
- Sie unterstehen dem Schutz von Art. 9 BV (Treu und Glauben/Vertrauensschutz) und Art. 26 BV (Eigentumsgarantie)



2. Rechte des Bundespersonals

Wohlerworbene Rechte?

BGE 134 I 23 E. 7.1:

«Das öffentliche Dienstverhältnis wird **durch die Gesetzgebung** bestimmt und macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Ansprüche der Dienstnehmer sind dabei grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers **nur nach Massgabe des Willkürverbots** und des **Rechtsgleichheitsgebots** geschützt. Ein umfassender Schutz besteht nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlerworbene Rechte betrachtet werden können (...) Dies trifft aber für die vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht zu, sondern nur dann, **wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlegt** und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt, oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werde.»



2. Rechte des Bundespersonals

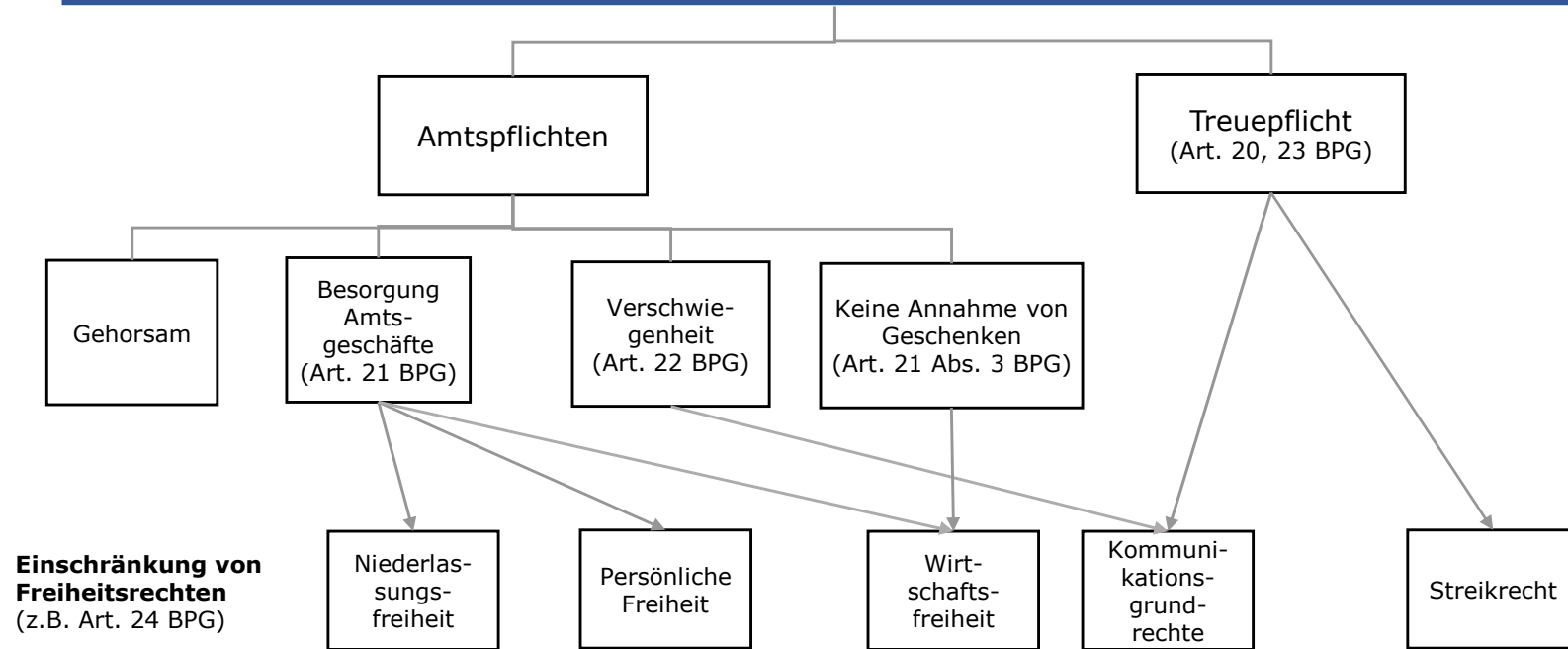
Wohlerworbene Rechte?

- Die Lohnhöhe als solche? (ZBI 1977, 269 ff.)
- Rentenanwartschaften im öffentlichen Dienstrecht? (BGE 134 I 23 E. 7)
- Fixe Amtsdauer bei einem auf vier Jahre gewählten Präsidenten eines Bezirksgerichts? (TVR 2011 Nr. 12)
- Anspruch auf Wiederwahl bei einem kurz vor dem ordentlichen AHV-Alter stehenden Verwaltungsrichter? (BGE 147 I 1)



3. Pflichten des Bundespersonals

Pflichten des öffentlichen Personals





3. Pflichten des Bundespersonals

Amtspflichten (Überblick)

- Sorgfältige Arbeitsleistung (Art. 20 Abs. 1 PBG)
- Beschränkung von Nebenbeschäftigungen (Art. 20 Abs. 2 PBG)
- Verpflichtung, an einem bestimmten Ort oder in einer bestimmten Wohnung zu wohnen (Art. 21 Abs. 1 lit. a und lit. b BPG)
- Berufsgeheimnis / Amtsgeheimnis (Art. 22 BPG)



3. Pflichten des Bundespersonals

Relativierungen des Legalitätsprinzips (und des Anstellungsvertrags)

- Einseitige Vertragsänderungen durch den Arbeitgeber zulässig (Art. 25 Abs. 3 und 3^{bis} BPV: Funktion, Arbeitsbereich und Arbeitsort)
- Art. 26 Abs. 1 BPV: Voraussetzung einer «gedeihlichen Zusammenarbeit» bei Arbeitsverträgen von Staatssekretären und Staatssekretärinnen, Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen sowie Vizekanzlerin und Vizekanzler



3. Pflichten des Bundespersonals

Relativierungen des Legalitätsprinzips

- «Soweit es für die Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen erforderlich ist, kann der **Bundesrat** das **Streikrecht** für bestimmte Kategorien von Angestellten beschränken oder aufheben» (Art. 24 Abs. 1 BPG)
- «Aus den gleichen Gründen kann er: Die **Niederlassungsfreiheit** und die **Wirtschaftsfreiheit** über die im Gesetz vorgesehenen Einschränkungen hinaus beschränken» (Art. 24 Abs. 2 lit. a BPG)



3. Pflichten des Bundespersonals

Treuepflicht

- Allgemeine Treuepflicht im Dienstverhältnis (Art. 20 Abs. 2 BPG)
- Sog. negative Treuepflicht: Die arbeitnehmende Person hat alles zu unterlassen, was dem Arbeitgeber schaden könnte.
- Treuepflicht ist nicht personenbezogen, d.h. die Treue ist nicht einer vorgesetzten Person geschuldet
- Treuepflicht setzt Bezug zur dienstlichen Verrichtung voraus



3. Pflichten des Bundespersonals

Treuepflicht: Anwendungsfall I

Dozent X an der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) verteilt vor einer Kantonsratssitzung Flugblätter gegen einen zukünftigen Campus der ZHdK auf dem sog. Toni-Areal. Der Vorgesetzte erteilte X einen Verweis und entzog ihm die Leitungsfunktion für einen Studiengang (BGE 136 I 332).

Quid iuris?



3. Pflichten des Bundespersonals

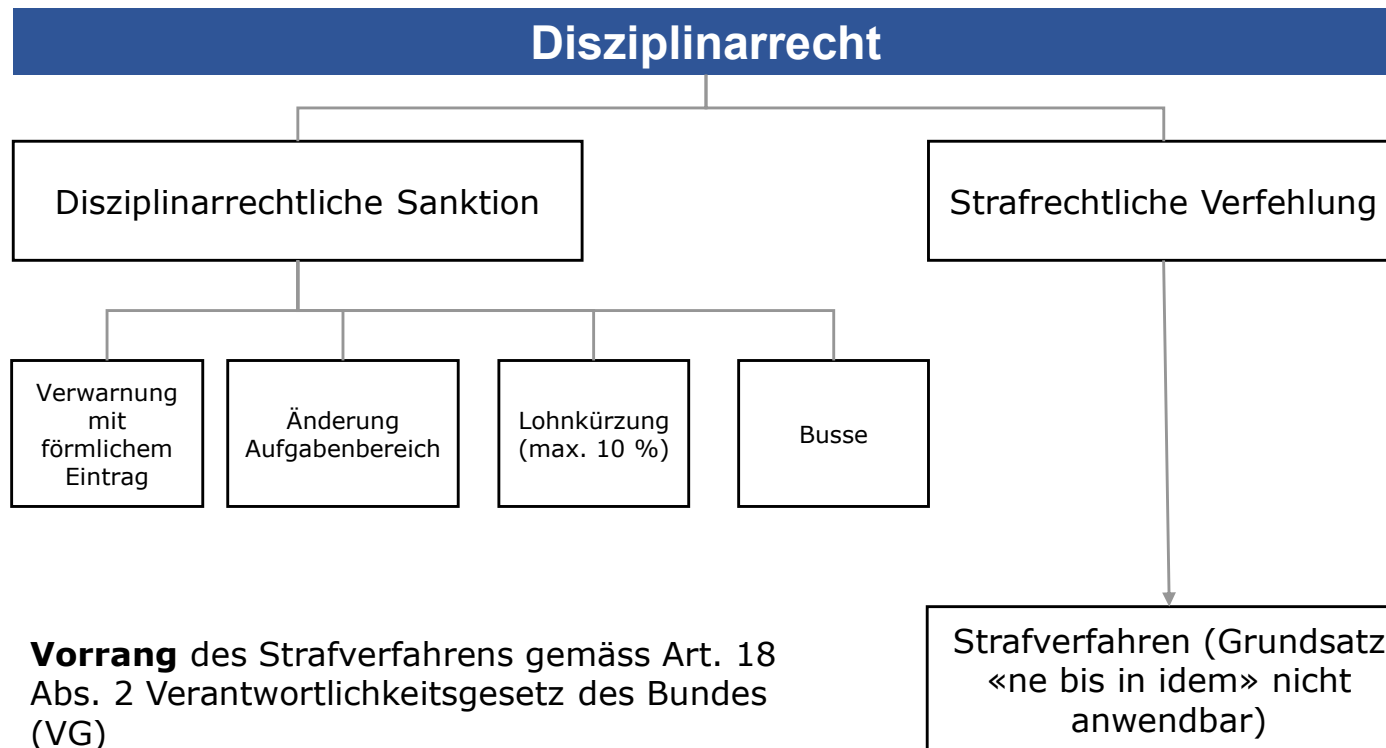
Treuepflicht: Anwendungsfall II

Die Stadt Bern erliess am 21. November 1991 ein neues Personalreglement, das Beamtinnen und Beamten verpflichtete, ihren Arbeitsweg «ohne Verwendung eines privaten Motorfahrzeugs» zu erreichen. Der Verband der Gemeindebeamten der Stadt Bern reichte hiergegen Beschwerde ein (BGE 120 Ia 203).

Quid iuris?



4. Disziplinarrecht





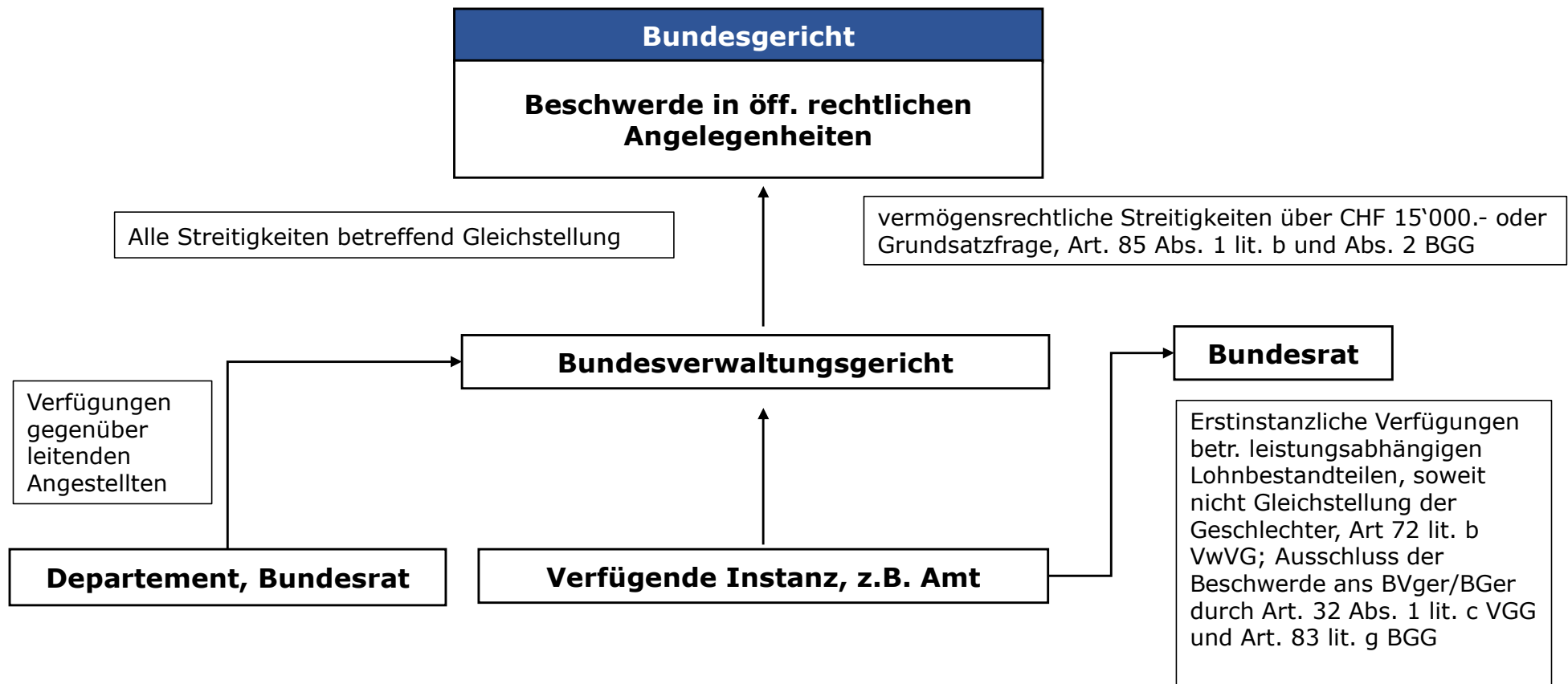
4. Disziplinarrecht

Voraussetzungen einer disziplinarischen Massnahme

- Verletzung einer arbeitsrechtlichen Pflicht
- Vorsatz oder Fahrlässigkeit
- Ermessen der vorgesetzten Behörde (Opportunitätsprinzip)
- Kein Eintritt der Verjährung (1 Jahr nach Entdeckung der Verletzung, auf alle Fälle 3 Jahre nach der letzten Pflichtverletzung; Art. 100 Abs. 1 BPV; die Verjährung ruht während Strafverfahren; Art. 100 Abs. 2 BPV)
- Bekannter Anwendungsfall: BVGer, A-2138/2020 (Bundesanwalt Lauber; Rechtsgrundlage: Art. 31 StBOG)



5. Rechtsschutz





5. Rechtsschutz

6. Abschnitt: Verfahren

Art. 34 Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis

¹ Kommt bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis keine Einigung zu Stande, so erlässt der Arbeitgeber eine Verfügung.

^{1bis} Versetzungsentscheide oder andere dienstliche Anweisungen an das einer Versetzungspflicht unterstehende Personal gemäss Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben a und c^{bis} stellen keine beschwerdefähigen Verfügungen dar.⁹⁸

² Das erstinstanzliche Verfahren sowie das Beschwerdeverfahren nach Artikel 36 sind kostenlos, ausser bei Mutwilligkeit.⁹⁹

³ Abgewiesene Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber haben keinen Anspruch auf den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.¹⁰⁰

Art. 34a¹⁰¹ Aufschiebende Wirkung

Beschwerden haben nur aufschiebende Wirkung, wenn die Beschwerdeinstanz dies von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei anordnet.





5. Rechtsschutz

Rechtsschutzproblematiken im öffentlichen Dienstrecht

- Unterscheidung von Dienst- und Grundrechtsverhältnis: Betrifft eine dienstliche Anordnung nicht nur das Dienst-, sondern auch das Grundrechtsverhältnis, liegt ein anfechtbarer Rechtsakt vor.
- Möglichkeit, eine Verfügung zu verlangen (Art. 25a VwVG; strittig, vgl. BEATRICE WEBER-DUERLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG-Kommentar, 2. Aufl, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 25a N. 7)
- Anfechtbarkeit gestützt auf Art. 29a BV (BGE 136 I 323 E. 4)



5. Rechtsschutz

Rechtsschutzproblematiken im öffentlichen Dienstrecht

- Stellen zwei Negativ-Einträge im Personaldossier eines Angestellten der ETH eine anfechtbare Verfügung dar? (BVGer, A-4699/2015 E. 4)
- Ist die Weisung gegenüber eine Gerichtsschreiberin, während der Verhandlung kein Kopftuch zu tragen, anfechtbar? (BGer 2C_546/2018 E. 1.1.3)
- Ist die Versetzung eines Polizeibeamten (Chef der Brigade X des Kantons Genf) anfechtbar? (BGE 136 I 323 E. 4)



5. Rechtsschutz

Rechtsschutzproblematiken im öffentlichen Dienstrecht

- Ist die Medienmitteilung über die Einleitung eines Entlassungsverfahrens einer ETH-Professorin anfechtbar? (BVGer A-3155/2019)
- Ist der Nichtanstellungsentscheid gegenüber einer Bewerberin eine Verfügung? (BVGE 2010/53, siehe aber Art. 34 Abs. 3 BPG)
- Wie kann sich ein Mitarbeiter der SBB AG, dessen Vertragsverhältnis zulässigerweise gestützt auf das Spezialgesetz wegen besonderer Führungsverantwortung dem OR unterstellt wurde, gegen die Kündigung wehren? (BVGer, A-2069/2015)