

JAAC 62.34

Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission
vom 17. Juli 1997

Personnel fédéral. Non-réélection.

Lorsque l'administration se trouve dans l'obligation de supprimer des postes de travail, ce sont avant tout les fonctionnaires les moins compétents qui ne sont pas réélus. Il est admissible, lors d'une diminution du nombre de postes, de choisir, pour des motifs objectifs, de reconduire le contrat d'employés tout en résiliant les rapports de service de fonctionnaires (consid. 3b).

L'administration a l'obligation de respecter le principe de la proportionnalité. La non-réélection en tant que fonctionnaire accompagnée d'une reconduction des rapports de travail en tant qu'employée représente de ce point de vue une mesure plus radicale qu'une réélection sous réserve de la suppression du poste (consid. 3c).

Bundespersonal. Nichtwiederwahl.

Falls die Verwaltung vor der Aufgabe steht, Stellen abzubauen, so sind zuerst die weniger fähigen Beamten nicht wiederzuwählen. Es ist zulässig, bei Stellenabbau aufgrund sachlicher Kriterien Angestellte weiterzubeschäftigen und Beamtenverhältnisse aufzulösen (E. 3b).

Die Verwaltung ist verpflichtet, bei ihrem Handeln den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Die Nichtwiederwahl als Beamtin mit gleichzeitiger Weiterbeschäftigung als Angestellte stellt die einschneidendere Massnahme dar, als eine Wiederwahl unter Vorbehalt der Aufhebung des Amtes (E. 3c).

Personale federale. Non rielezione.

Nel caso in cui l'amministrazione sia in dovere di sopprimere posti di lavoro, i primi a non essere rieletti sono i funzionari meno capaci. È ammissibile, ove debba essere ridotto il numero dei posti, scegliere per motivi obiettivi di continuare ad occupare gli impiegati e sciogliere i rapporti di servizio dei funzionari (consid. 3b).

Nel suo operato, l'amministrazione è obbligata a rispettare il principio della proporzionalità. La non rielezione in quanto funzionaria, contemporanea al mantenimento in servizio in veste di impiegata, costituisce una misura più radicale rispetto alla rielezione con la riserva di soppressione del posto (consid. 3c).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. X arbeitet seit (...) als Verwaltungsbeamtin bei der Eidgenössischen Asylrekurskommission. Mit Schreiben vom 27. August 1996 teilte ihr die Asylrekurskommission mit, es sei beabsichtigt, sie für die Amtsperiode 1997-2000 nicht mehr als Beamtin wiederzuwählen, sondern sie im ständigen Angestelltenverhältnis weiterzubeschäftigen. Die Beschwerdeführerin erklärte sich am 30. August 1996 mit der angekündigten Massnahme nicht einverstanden und wies insbesondere darauf hin, dass sie als alleinerziehende Mutter bereits jetzt auf die Unterstützung ihrer Wohngemeinde angewiesen sei und bei einer Entlassung demzufolge erhebliche Sozialfolgen zu gewärtigen hätte. Im übrigen gebe es noch zahlreiche Mitarbeiterinnen des Kanzleidienstes im Status der nichtständigen Angestellten. Bei einem Teil dieser Mitarbeiterinnen hätte die Auflösung des Dienstverhältnisses keine schwerwiegenden Folgen, da ihre Sozialstellungen gesichert seien. Es seien daher zunächst weniger problematische Kündigungen auszusprechen. Dies umso mehr, als bei ihr Leistung und Verhalten tadellos seien.

B. Die Beschwerdeführerin wurde mit Verfügung vom 11. September 1996 gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 10. Januar 1996 über die Wiederwahl der Beamtinnen und Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung für die Amtsdauer 1997-2000 (Wahlverordnung, SR 172.221.121.1) für die neue Amtsperiode nicht wiedergewählt, dafür als ständige Angestellte weiterbeschäftigt. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, dass der Bundesrat aufgrund des Pendenzenabbaus und des Rückgangs neuer Beschwerden beschlossen habe, die Asylrekurskommission an das gegenwärtige und künftig zu erwartende Arbeitsvolumen anzupassen. Das habe zur Folge, dass im Jahre 1997 ungefähr 40 Stellen abgebaut werden müssten. Der Bestand des Amtes der Beschwerdeführerin sei deshalb nicht mehr bis Ende der kommenden Amtsperiode gesichert. Das Weiterbestehen sei aber objektive Voraussetzung für die unbeschränkte und vorbehaltlose Wiederwahl. Müsse sich die Verwaltung bei einem Stellenabbau entscheiden, welches von mehreren gleichen Ämtern sie aufheben wolle, so habe sie wie bei einer begrenzten Anzahl möglicher Beförderungen nach folgenden Prioritäten vorzugehen: In erster Linie würden die geeigneten

Beamtinnen und Beamten beibehalten. Von diesen seien jene zu bevorzugen, bei denen die Sozialfolgen einer Nichtwiederwahl weniger zumutbar seien. Sodann sei dem höheren Dienstalter und schliesslich dem höheren Lebensalter der Vorrang zu geben. Diese Prioritätenordnung sei jedoch nicht zwingend; ausschlaggebend blieben vielmehr die Bedürfnisse des Amtes. Für die Auswahl der aufzuhebenden Stellen bei der Asylrekurskommission sei die Bewertung der Leistung massgebend. Die für den Stellenabbau ausgearbeiteten Planungsunterlagen würden zeigen, dass je Kammer nur noch 2 Kanzleistellen benötigt würden. Die betroffene Kammer verfüge zur Zeit noch über 2,5 Stellen, so dass in der Amtsperiode 1997-2000 voraussichtlich 0,5 Stellen abgebaut werden müssten. Gemäss den Besprechungen mit dem vorgesetzten Kammerpräsidenten sei das Amt der Beschwerdeführerin aufgrund eines Leistungsvergleichs zur Aufhebung in der kommenden Amtsperiode bestimmt worden. Die prioritäre Beibehaltung der geeignetsten Mitarbeiter liege im betrieblichen Interesse. Es seien überdies bei der Auswahl organisatorische Gegebenheiten zu berücksichtigen gewesen. Es seien neben Beamten auch nichtständige und ständige Angestellte betroffen.

C. X beantragt in ihrer Beschwerde vom 4. Oktober 1996 an die Eidgenössische Personalrekurskommission (PRK) die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Wahl als Beamtin für die Amtsperiode 1997-2000. Der Bedarf eines Personalabbaus bei der Asylrekurskommission werde nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Unverständlich hingegen sei die Auswahl derjenigen Mitarbeiter, welche eine Wiederwahlmassnahme zu erdulden hätten. Es habe der Grundsatz zu gelten, wonach bei einem Teilabbau vorweg auf Leistung und soziale Verhältnisse Rücksicht zu nehmen sei. Ihre periodischen Personalbeurteilungen seien durchwegs gut, ja ausgezeichnet gewesen. Sie sehe deshalb nicht ein, weshalb ihr Status geändert werden solle, zumal sie als alleinerziehende Mutter auf das Einkommen dringend angewiesen sei. Es bestünden andere Möglichkeiten als die verfügte Massnahme. Auch wenn die Umwandlung ins Angestelltenverhältnis noch keine Kündigung darstelle, werde diese doch wesentlich erleichtert. Auch die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin wegen ihres Kleinkindes nur 50% arbeite, vermöge diese Behandlung nicht zu rechtfertigen.

D. (...)

E. In ihrer Vernehmlassung vom 31. Oktober 1996 an die PRK hält die Asylrekurskommission an der Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Man habe beim Stellenabbau prioritär für die Beibehaltung der geeignetsten Beamtinnen und Beamten gesorgt, was im betrieblichen Interesse liege. Ein struktureller Abbau könne auch gut qualifizierte Mitarbeitende treffen, solange sie von geeigneteren noch übertroffen würden.

Die Beschwerdeführerin führte in ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung der Asylrekurskommission aus, Ende Oktober sei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt gegeben worden, dass es bis und mit Ende 1997 mit Sicherheit einen Stop des Stellenabbaus geben werde. Man gehe neu davon aus, dass pro Kanzlei ungefähr 3 Stellen benötigt würden. Sie habe deshalb weiterhin das Gefühl, es gehe beim Abbau ihres Beamtenstatus rein um die 50%-Arbeitsstelle. In einem Zwischenzeugnis vom 12. Juni 1995, welches die Beschwerdeführerin ihrer Eingabe beilegt, wird sie als ruhige,

sehr gewissenhafte, einsatzbereite und zuverlässige Mitarbeiterin bezeichnet, die die ihr übertragenen Arbeiten stets speditiv, genau und zur vollsten Zufriedenheit ihrer Vorgesetzten erledigt habe.

Aus den Erwägungen:

1. und 2. (...)

3.a. Nach Art. 57 Abs. 1 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, SR 172.221.10) erlischt das Dienstverhältnis mit Ablauf der Amtsdauer. Die Wahlbehörde entscheidet über dessen Erneuerung nach freiem Ermessen. In Rechtsprechung und Lehre ist jedoch anerkannt, dass darauf nur zu verzichten ist, wenn ein zureichender, triftiger Grund dafür vorliegt. Das ihr zustehende Ermessen hat die Verwaltung pflichtgemäss auszuüben und dabei insbesondere die verfassungsmässigen Rechtsgrundsätze wie Rechtsgleichheit, Treu und Glauben, Willkürverbot und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Beabsichtigt die Behörde von der Wiederwahl abzusehen, so hat sie dies der Beamtin bzw. dem Beamten nach vorheriger Anhörung spätestens drei Monate vor Ablauf der Amtsdauer unter Angabe der Gründe schriftlich mitzuteilen (Art. 57 Abs. 2 BtG in Verbindung mit Art. 30 VwVG).

Die angefochtene Verfügung wurde im Hinblick auf die von Bundesrat und Asylrekurskommission geplanten Reorganisationen erlassen. Deren Notwendigkeit wird auch von der Beschwerdeführerin nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Bestand und Umfang der Asylrekurskommission bestmöglich der anfallenden Geschäftslast anzupassen, liegt denn auch ohne Zweifel im öffentlichen Interesse. Es besteht kein Anlass zur Vermutung, dass die Restrukturierung lediglich als Vorwand für Entscheide dienen könnte, die auf anderen Motiven beruhen. Die Verfügung ist in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden.

b. Ohne den Stellenabbau in den Kanzleien der Asylrekurskommission grundsätzlich in Frage zu stellen, rügt die Beschwerdeführerin die Auswahl der Ämter, die aufgehoben werden sollen. Sie fordert zum einen, dass zunächst die Angestelltenverhältnisse überprüft würden, bevor von der Wiederwahl von Beamten abgesehen werde. Zum anderen macht sie geltend, dass die sozialen Folgen der getroffenen Auswahl für die Betroffenen zu wenig bedacht worden seien.

Steht die Verwaltung vor der Aufgabe, Ämter abzubauen, so kann sie unter gleichen Ämtern jene weiterbestehen lassen, welche von fähigeren Beamtinnen bzw. Beamten besetzt sind. Befinden sich Angestellte mit Beamten in Konkurrenz, haben jene diesen nicht allein wegen ihres Status zu weichen (vgl. *Hermann Schroff / David Gerber*, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, Rz. 238 f.). Die Stellung des Beamten unterscheidet sich zwar von derjenigen des Angestellten durch die erhöhte Beständigkeit, die sich insbesondere aus längeren Beendigungsfristen und dem Gewicht der Beendigungsgründe ergibt (Schroff/Gerber, a. a. O., Rz. 23). Solange die Verwaltung gegenüber dem einzelnen Beamten und Angestellten die ihm im Zusammenhang mit der Beendigung des Dienstverhältnisses

zustehenden Rechte, insbesondere die Beendigungsfristen, wahr, ist es ihr indessen nicht verwehrt, aufgrund sachlicher Kriterien Angestellte weiterzubeschäftigen und Beamtenverhältnisse aufzuheben.

Wenn die Asylrekurskommission das Amt der Beschwerdeführerin mit der Begründung in Frage stellt, dass trotz derer guten Qualifikation der Leistungsvergleich mit anderen Mitarbeiterinnen zu ihren Ungunsten ausgefallen sei, so stützt sie sich auf sachliche Gründe. Der Entscheid ist unter diesem Gesichtspunkt auch dann nicht zu beanstanden, wenn sich die Verwaltung entscheiden sollte, Bedienstete im Angestelltenverhältnis weiterzubeschäftigen.

Die Auflösung eines Dienstverhältnisses kann die betroffenen Bediensteten je nach ihren persönlichen Verhältnissen unterschiedlich hart treffen. Unter sozialen Aspekten ist es ohne Zweifel wünschenswert, dass die Verwaltung diese Konsequenzen in ihre Erwägungen miteinbezieht. Ein rechtlich durchsetzbarer Anspruch der Beschwerdeführerin ist hingegen zu verneinen. Dieser müsste schon daran scheitern, dass die soziale Härte als solche kaum zu quantifizieren ist und sich in Verbindung mit dem Hauptkriterium der Fähigkeit der Beamtin bzw. Angestellten mangels der Möglichkeit präziser Gewichtung einer Überprüfung vollends entziehen würde.

c. Die Verwaltung hat bei der Frage der Wiederwahl nach Ablauf der Amtsperiode nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit als allgemeiner Grundsatz des Verfassungsrechts erfordert, dass der Entscheid geeignet und erforderlich sein muss, um den im öffentlichen Interesse angestrebten Zweck zu erreichen. Die getroffene Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (*Ulrich Häfelin / Georg Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz. 486 ff.). Verhältnismässiges Verwaltungshandeln bedeutet demnach, unter den geeigneten Massnahmen die für den Bediensteten mildeste zu wählen.

Im Hinblick auf die erleichterte Auflösung des Angestelltenverhältnisses ergibt sich ohne weiteres, dass die Nichtwiederwahl mit Weiterbeschäftigung im Angestelltenverhältnis die einschneidendere Massnahme ist als die Wiederwahl unter Vorbehalt der Amtsaufhebung, da die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin bei der Wiederwahl - auch wenn sie unter Vorbehalt erfolgt - nicht grundsätzlich geändert wird. Die Wirkung des Vorbehalts ist ausserdem auf die Dauer einer Amtsperiode beschränkt. Solange deshalb eine Wiederwahl mit Vorbehalt den Bedürfnissen der Verwaltung nach Flexibilität während der Amtsperiode genügt und ihr insbesondere ermöglicht, bei definitiver Aufhebung des Amtes das Dienstverhältnis aufzulösen, ohne eine Abgangsentschädigung gemäss Art. 54 Abs. 1 BtG entrichten zu müssen, stellt sie die für den angestrebten Zweck geeignete Massnahme dar. Eine Nichtwiederwahl und Überführung ins Angestelltenverhältnis erwiese sich unter diesen Umständen als unangemessen und unverhältnismässig.

Die Asylrekurskommission begründet die angefochtene Verfügung allein mit der wahrscheinlichen Aufhebung des Amtes der Beschwerdeführerin während der kommenden Amtsperiode. Es liegt somit genau jene Situation vor, welcher mit der Wiederwahl unter Vorbehalt der Aufhebung des Amtes ausreichend und angemessen Rechnung getragen werden kann. Die Wiederwahl mit entsprechendem Vorbehalt hat deshalb an die Stelle der angefochtenen

Verfügung zu treten. Mit der Präzisierung des Vorbehalts wird zudem die von der Verwaltung nicht bestrittene Tatsache klargestellt, dass zur Zeit einer Wiederwahl der Beschwerdeführerin keine anderen Gründe wie beispielsweise mangelnde Tauglichkeit entgegenstehen.

d. Von der Umwandlung des Beamtenverhältnisses in ein Angestelltenverhältnis abzusehen und die Beschwerdeführerin unter Vorbehalt wiederzuwählen, erscheint auch aufgrund der neuesten Geschäftsentwicklung bei der Asylrekurskommission sinnvoll. Die in der Tagespresse publizierten Zahlen über die bei der Asylrekurskommission im vergangenen Jahr eingegangenen Beschwerden und Revisionsbegehren zeigen mit einer Zunahme von rund 40% im Vergleich zum Vorjahr wieder eine deutliche Tendenz nach oben, so dass die Planung der Restrukturierung möglicherweise überdacht werden muss. Obwohl sich dieser Trend aufgrund der jüngsten Zahlen wieder abschwächt, ist anzunehmen, dass grundsätzliche Fragen, wie namentlich diejenige nach der Grösse der Kammern und Kanzleien, noch nicht abschliessend entschieden werden können.

4. (...)

JAAC 62.34 - Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 17. Juli 1997

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 884

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.