

JAAC 69.124

Auszug aus dem Entscheid PRK 2005-003 der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 14. Juni 2005 in Sachen X

Résiliation des rapports de service. Retraite anticipée. Mesures de restructuration. Révocation. Bonne foi.

- Le vice d'une décision provoque en principe son annulabilité par voie de révision (consid. 4b/aa), de reconsidération (consid. 4a/bb) ou de révocation (consid. 4b/cc).

- Pour déterminer si une révocation est admissible, il importe de mettre en balance l'intérêt à l'application correcte du droit objectif et l'intérêt à la protection de la sécurité du droit; en règle générale, le principe de la sécurité du droit l'emporte et une révocation n'est pas admise si un droit subjectif trouve son fondement dans la décision concernée ou si la décision résulte d'une procédure au sein de laquelle les intérêts ont été examinés et mis en balance sous tous les angles, ou encore si un particulier a déjà fait usage du droit qui lui a été accordé par la décision (consid. 4b/cc).

- Une décision formelle au sens de la PA était, en l'espèce, à même de faire naître une confiance justifiée ou une certaine expectative en ce qui concerne le comportement des autorités. La retraite anticipée correspond à un droit subjectif. La décision des supérieurs de tolérer tacitement la retraite anticipée est intervenue sciemment et volontairement dans le cadre d'un examen de l'ensemble des circonstances (consid. 6c/aa et 6c/bb). Le recourant a fait usage du droit qui lui avait été accordé de bénéficier d'une retraite anticipée (consid. 6a); les coûts financiers pour l'administration fédérale ne sont dès lors pas déterminants (consid. 6b). La question de savoir si la retraite anticipée est intervenue à tort en l'espèce peut rester indécise (consid. 3b et 5b).

Auflösung des Dienstverhältnisses. Vorzeitige Pensionierung. Umstrukturierungsmassnahmen. Widerruf. Treu und Glauben.

- Die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung bewirkt in der Regel deren Anfechtbarkeit mittels Revision (E. 4b/aa), Wiedererwägung (E. 4a/bb) oder Widerruf (E. 4b/cc).

- Zur Frage der Zulässigkeit eines Widerrufs ist das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen; in der Regel geht das Postulat der Rechtssicherheit vor und ist ein Widerruf ist nicht zulässig, wenn durch eine Verfügung ein subjektives Recht begründet wurde oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem sich gegenüberstehende Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumte Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat (E. 4b/cc).

- Eine formelle Verfügung im Sinne des VwVG war vorliegend geeignet, ein berechtigtes Vertrauen oder eine bestimmte Erwartung in Bezug auf das Verhalten der Behörden auszulösen. Die vorzeitige Pensionierung entspricht einem subjektiven Recht. Mit der stillschweigenden Duldung der vorzeitigen Pensionierung auf Seite der übergeordneten Stellen erfolgte die Verfügung wissentlich und willentlich im Rahmen einer Überprüfung der gesamten Umstände (E. 6c/aa und 6c/bb). Durch den vorzeitigen Altersrücktritt hat der Beschwerdeführer von der ihm eingeräumten Befugnis Gebrauch gemacht (E. 6a); die finanziellen Kosten für die Bundesverwaltung sind dabei nicht ausschlaggebend (E. 6b). Ob die vorzeitige Pensionierung im konkreten Fall zu Unrecht erfolgte, kann offengelassen werden (E. 3b und 5b).

Scioglimento del rapporto di servizio. Pensionamento anticipato. Misure di ristrutturazione. Revoca. Buona fede.

- Una decisione errata può di regola essere annullata tramite revisione (consid. 4b/aa), riconsiderazione (consid. 4a/bb) o revoca (consid. 4b/cc).

- Per quanto riguarda l'ammissibilità di una revoca occorre ponderare l'interesse all'applicazione corretta del diritto oggettivo e l'interesse alla protezione della sicurezza del diritto; di regola prevale l'esigenza della sicurezza del diritto ed una revoca non è ammissibile se attraverso la decisione è stato creato un diritto soggettivo o se la decisione è stata presa in una procedura nella quale devono essere esaminati e ponderati interessi contrastanti, oppure se il privato ha già fatto uso di un diritto conferitogli dalla decisione (consid. 4b/cc).

- Nella fattispecie, una decisione formale ai sensi della PA era atta a creare una situazione di fiducia giustificata o una particolare aspettativa in relazione al comportamento delle autorità. Il pensionamento anticipato corrisponde ad un diritto soggettivo. Dato che i superiori hanno tollerato tacitamente il pensionamento

anticipato, la decisione è stata presa con conoscenza di causa e volontariamente nel quadro di un esame di tutte le circostanze (consid. 6c/aa e 6c/bb). Con il pensionamento anticipato il ricorrente ha fatto uso del diritto concessogli (consid. 6a); i costi finanziari per l'Amministrazione federale non sono rilevanti (consid. 6b). Può essere lasciata aperta la questione di sapere se nel caso concreto il pensionamento anticipato è stato disposto a torto (consid. 3b e 5b).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. X. trat 1980 in die Dienste der Bundesverwaltung und war ab 1988 im damaligen Bundesamt A. tätig. Als per 1. Juli 1999 das A. und das Bundesamt B. zum C. zusammengeschlossen wurden, bewarb sich X. erfolgreich um die Anstellung als Leiter der Stabsstelle Z. in der Besoldungsklasse 30.

B. Mit Schreiben vom 16. September 2000 wandte sich X. an seinen Vorgesetzten Y. Darin brachte er den Vorschlag seiner vorzeitigen Pensionierung innerhalb eines Zeitrahmens von zwei Jahren auf und ersuchte um eine diesbezügliche persönliche Unterredung. Am 15. Dezember 2000 verfügte das C. gestützt auf Art. 15 Abs. 2 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen in der allgemeinen Bundesverwaltung (im Folgenden: Umstrukturierungs-Verordnung, AS 1995 5111) die vorzeitige Pensionierung von X. auf den 1. August 2002 und hielt seinen Anspruch auf die Leistungen gemäss Art. 43 Abs. 1 bzw. Art. 39 und Art. 40 der Verordnung über die Pensionskasse des Bundes vom 24. August 1994 (PKB-Statuten, AS 1995 533) fest.

Im Rahmen des Inkrafttretens der neuen Bundespersonalgesetzgebung vereinbarten das C. und X. am 23. Oktober 2001 die Weiterführung des altrechtlichen Dienstverhältnisses bis zum 31. Juli 2002.

C. Ende Oktober 2002 leitete das C. eine Rechnung der Pensionskasse des Bundes (PKB) in der Höhe von Fr. 575'000.- als Deckungskapital im Zusammenhang mit der vorzeitigen Pensionierung von X. an das Generalsekretariat (GS) des Eidgenössischen Departementes W. (im Folgenden: Dep. W.) zwecks Finanzierung weiter. Schliesslich erteilte das GS Dep. W. dem C. mit Schreiben vom 17. März und 1. Mai 2003 den Auftrag, die Verfügung vom 15. Dezember 2000 zu widerrufen.

D. Das C. informierte X. am 16. Mai 2003 über diese Entwicklung und lud diesen unter Einräumung des rechtlichen Gehörs auf, Stellung zum beabsichtigten Widerruf der Verfügung zu nehmen. X. schilderte in seiner Eingabe vom 24. Juni 2003 ausführlich die Ereignisse um die Entstehung des C. und die nachfolgenden Probleme und führte insbesondere aus, seine frühzeitig verfügte vorzeitige Pensionierung hätte nicht nur in seinem,

sondern auch im Interesse des C. gelegen. Ausserdem verstosse ein Widerruf der Verfügung gegen die verfassungsmässigen Grundsätze von Treu und Glauben.

E. Am 17. September 2004 unterbreitete das C. X. sowohl den Entwurf einer Vereinbarung zur Korrektur der finanziellen Auswirkungen der Verfügung vom 15. Dezember 2000 sowie den Entwurf eines Widerrufs der erwähnten Verfügung. Beide Vorschläge wies X. am 16. November 2004 zurück.

F. Das C. widerrief am 27. Dezember 2004 seine eigene Verfügung vom 15. Dezember 2000 in Bezug auf die vorzeitige Pensionierung bzw. die Voraussetzungen für die Leistungen der Pensionskasse per 1. April 2004 und stellte gleichzeitig fest, die Auflösung des Dienstverhältnisses von X. auf den 31. Juli 2002 gelte nunmehr als von diesem angestrebte frühzeitige Pensionierung. In der Begründung brachte das C. vor, die am 15. Dezember 2000 verfügte vorzeitige Pensionierung erweise sich als rechtswidrig, da keine der dafür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt gewesen seien; insbesondere könne die vorzeitige Pensionierung von X. nicht als Akt der Solidarität erscheinen. In seiner Eigenschaft als damaliger Personalchef hätte X. zudem Kenntnis von den rechtlichen Vorschriften haben und damit die Fehlerhaftigkeit der Verfügung vom 15. Dezember 2000 bei gehöriger Sorgfalt erkennen müssen. In Anbetracht der Umstände erschiene es aber als angemessen, die ursprünglich fehlerhafte Verfügung vom 15. Dezember 2000 zu Gunsten von X. lediglich mit Wirkung per 1. April 2004 zu widerrufen.

G. Dagegen erhebt X. am 19. Januar 2005 Beschwerde bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK) und beantragt die ersatzlose Aufhebung der Widerrufsverfügung des C. vom 27. Dezember 2004 unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Er äussert gewisse Zweifel an der funktionellen Zuständigkeit der PRK und rügt gravierende rechtliche Mängel der angefochtenen Verfügung. Insbesondere habe er sein Anstellungsverhältnis nie gekündigt, sondern seine damalige Stelle sei infolge Restrukturierungen aufgehoben worden, weshalb es sich bei seinem Ausscheiden aus dem Bundesdienst mit 58 Jahren und 5 Monaten nicht um einen freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritt gehandelt habe. Für vorzeitige Pensionierungen aus Restrukturierungsgründen ab dem 58. Altersjahr sei die Ausrichtung der vollen Rentenleistungen vorgeschrieben; eine nachträgliche Korrektur basierend auf das 60. Altersjahr sei willkürlich, weil sich diese Massnahme auf keine gültige Rechtsnorm abstützen lasse.

Ferner entspreche ein Widerruf nicht nur keinem gewichtigen öffentlichen Interesse, sondern es werde dabei auch das Prinzip von Treu und Glauben verletzt. Mit Schreiben vom 8. Februar 2005 verzichtet das C. auf eine Vernehmlassung und verweist auf die entsprechenden Erwägungen in der angefochtenen Verfügung.

Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladenes Eidgenössische Personalamt (EPA) stellt sich in seiner Eingabe vom 7. Februar 2005 auf den Standpunkt, die Voraussetzungen für die vorzeitige Pensionierung von X. seien nicht

erfüllt gewesen. Zu dieser Stellungnahme des Direktors des EPA bringt der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 16. Februar 2005 weitere Bemerkungen aus seiner Sicht an.

Aus den Erwägungen:

1. (Formelles)

2. (Kognition)

3. Unter der Herrschaft des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, SR 172.221.10) endete das ordentliche Dienstverhältnis in erster Linie mit dem Ablauf der Amtsdauer (Art. 57 BtG [BS 1 489]). Während einer laufenden Amtszeit konnte das Verhältnis seitens der Verwaltung nur beim Vorliegen von wichtigen Gründen aufgelöst werden (Art. 55 BtG [BS 1 489]). Diesfalls hatte die Wahlbehörde die Möglichkeit, das Dienstverhältnis aus wichtigen Gründen vor Ablauf der Amtsdauer durch schriftliche Voranzeige auf drei Monate hin aufzulösen oder sofort aufzuheben (Art. 55 Abs. 1 BtG). Die Aufhebung des Amtes stellte einen solchen wichtigen Grund dar (Entscheid der PRK vom 19. Dezember 1996 i.S. X. [PRK 1996-023], E. 3b; Hermann Schroff/David Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, Rz. 141 in Verbindung mit 109, 188 ff.). Erforderte eine Restrukturierung die Auflösung von Dienstverhältnissen, wurde der Bundesrat in Art. 54 Abs. 1^{bis} BtG [AS 1995 5061] beauftragt, zu Gunsten der betroffenen Beamten die notwendigen Massnahmen zu treffen; er konnte namentlich angemessene Entschädigungen vorsehen. Diese Regelung sollte in einer Zeit, in welcher der tief greifende Wandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik immer rascher abließ und stets kompliziertere und schwieriger durchschaubare Verhältnisse schaffte, eine Flexibilisierung der Kaderdienstverhältnisse ermöglichen und der Verwaltung eine Erhöhung ihrer Aktions- und Reaktionsfähigkeit gestatten (Botschaft vom 4. Oktober 1993 betreffend Änderung des Beamtengesetzes; Aufhebung des Bundesbeschlusses über den Teuerungsausgleich an das Bundespersonal; Genehmigung der Änderung der EVK-Statuten; Genehmigung der Änderung des Ämterverzeichnisses; BBl 1993 IV 512 ff.).

a. Gestützt auf diesen Art. 54 Abs. 1^{bis} BtG hat der Bundesrat die Umstrukturierungs-Verordnung erlassen, wobei als Umstrukturierung im Sinne dieser Verordnung jegliche Reorganisation einer Verwaltungseinheit oder eines Tätigkeitsgebietes galt, mittels derer Aufgaben abgebaut oder Stellen aufgehoben wurden (Art. 1 Abs. 2 Umstrukturierungs-Verordnung). Die Frage, ob ein Amt (bzw. eine Stelle) noch gebraucht wird, ist organisatorischer Natur; die Durchführung einer Reorganisation betrifft damit keine Frage des Beamtenrechts, sondern eine Frage der Verwaltungsorganisation, über deren Zweckmässigkeit die Gerichtsbehörden grundsätzlich nicht zu entscheiden haben. Eigentliche Reorganisationsmassnahmen sind der gerichtlichen Überprüfung folglich weitgehend entzogen; das gilt auch für die Überprüfung durch die PRK (vgl. Entscheid der PRK vom 19. Dezember 1996 i.S. X. [PRK 1996-023], E. 3b mit weiteren Hinweisen; Schroff/Gerber, a.a.O., Rz. 188).

Zwar erhielt der Bundesrat gestützt auf die Umstrukturierungs-Verordnung die Möglichkeit, bei grösserem Stellenabbau finanzielle Massnahmen vorzukehren; es sollte davon jedoch zurückhaltend Gebrauch gemacht werden (vgl. Botschaft vom 4. Oktober 1993, a.a.O., S. 523). Vor der Auflösung des Arbeitsverhältnisses oder der vorzeitigen Pensionierung hatten deshalb

Massnahmen wie die Vermittlung vakanter Stellen an von der Entlassung bedrohte Bedienstete, die Weiterbeschäftigung der Bediensteten auf einer anderen Stelle beim Bund oder auch die Umschulung und die berufliche Weiterbildung Vorrang (vgl. Art. 2 Abs. 1 Umstrukturierungs-Verordnung).

b. Eine vorzeitige Pensionierung fiel insbesondere für Bedienstete, die zwischen 60 und 65 Jahre alt waren in Betracht, wenn ihre Stelle aufgehoben oder ihr Aufgabengebiet stark verändert wurde oder auch im Rahmen einer Solidaritätsaktion mit jüngeren Bediensteten, deren Stelle aufgehoben wurde. Waren alle Möglichkeiten der vorzeitigen Pensionierung von Bediensteten, die zwischen 60 und 65 Jahre alt waren, ausgeschöpft, konnte die Bundesverwaltung Bedienstete, die weniger als 60, mindestens aber 50 Jahre alt waren und mindestens während 19 Jahren ununterbrochen PKB-Beiträge bezahlt hatten, vorzeitig pensionieren, um im Sinne der Solidarität zu verhindern, dass jüngere Bedienstete ihre Stellen verloren (Art. 15 Umstrukturierungs-Verordnung). Die über 50-jährigen Bediensteten mit mindestens 19 Jahren ununterbrochenen PKB-Beitragsleistungen erhielten gemäss Art. 39 der Verordnung über die Pensionskasse des Bundes vom 24. August 1994 (PKB-Statuten, AS 1995 533) grundsätzlich 60 Prozent des versicherten Verdienstes im Zeitpunkt, wo das Dienstverhältnis aufgelöst wurde. Zusätzlich hatten sie Anspruch auf einen festen Zuschlag nach Art. 40 PKB-Statuten.

Die Erarbeitung von Vollzugsmassnahmen dieser Umstrukturierungs-Verordnung wurde den einzelnen Departementen überlassen (vgl. Art. 20 Abs. 1 Umstrukturierungs-Verordnung). Wo eine Restrukturierung keine Ausarbeitung eines Sozialplanes erforderte, konnten die Massnahmen für eine vorzeitige Pensionierung nur im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement angewendet werden (vgl. Art. 20 Abs. 3 Umstrukturierungs-Verordnung).

4.a. Mit einer Verfügung soll ein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger verbindlich geregelt werden; charakteristisch ist, dass sie einseitig von den Behörden erlassen wird. Ausgerichtet ist die Verfügung auf Rechtswirkungen, indem in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert oder aufgehoben werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Ist gegen eine Verfügung ein ordentliches Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zulässig, wird sie formell rechtskräftig und vollstreckbar (vgl. Ursina Beerli-Bonorand, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zürich 1985, S. 35). Materielle Rechtskraft einer Verfügung bedeutet, dass diese unabänderbar ist, also auch von Seiten der Verwaltungsbehörden nicht mehr widerrufen werden kann (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 992). Nach Auffassung des Bundesgerichts entspricht es jedoch «der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist» (BGE 94 I 343 E. 4). Während Urteile von Zivilgerichten mit Eintritt der formellen Rechtskraft stets auch in materielle Rechtskraft erwachsen, können Verwaltungsverfügungen grundsätzlich nicht unumstösslich sein und werden gemäss herrschender Lehre nicht materiell rechtskräftig (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 994; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 263 f., Rz. 9; Max Imboden/René A.

Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Band I, S. 245; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 381).

b. Eine Verfügung ist fehlerhaft, wenn sie hinsichtlich Zustandekommen, Form oder Inhalt Rechtsnormen verletzt (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., S. 264, Rz. 12). Die ursprünglich fehlerhafte Verfügung ist bereits bei ihrem Erlass mangelhaft, widerspricht somit schon in diesem Zeitpunkt dem objektiven Recht. Die nachträglich fehlerhafte Verfügung ist dagegen im Zeitpunkt ihres Erlasses rechtmässig; sie wird erst infolge veränderter Tatsachen oder Rechtsgrundlagen mangelhaft (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 947 f.). In der Regel bewirkt die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung deren Anfechtbarkeit, d. h. die Verfügung ist grundsätzlich wirksam, kann jedoch von den Betroffenen angefochten werden und auf Anfechtung hin von den zuständigen Behörden aufgehoben oder geändert werden. Den Betroffenen stehen dazu verschiedene Rechtsschutzmittel zur Verfügung, deren Terminologie in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre äusserst uneinheitlich ist. Mehr oder weniger unbestritten sind folgende Grundsätze:

aa. Die Revision gilt als ausserordentliches Rechtsmittel und bedeutet die Änderung formell rechtskräftiger Beschwerdeentscheide durch die seinerzeitige Beschwerdebehörde. Sie betrifft also Verfügungen von Verwaltungsjustizbehörden und setzt voraus, dass der Beschwerdeentscheid an besonders qualifizierter ursprünglicher Fehlerhaftigkeit leidet (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., S. 269, Rz. 28). Die Revision ist eine vom Gesetz besonders vorgesehene und an bestimmte Fristen und Formen gebundene Möglichkeit, auf einen Beschwerdeentscheid oder ein Urteil zurückzukommen und bedingt das Vorliegen eines gesetzlichen Revisionsgrundes (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1037).

bb. Mit dem Wiedererwägungsgesuch wird eine Verwaltungsbehörde ersucht, eine von ihr erlassene und formell rechtskräftige Anordnung nochmals zu überprüfen und sie entweder aufzuheben oder durch eine für den Gesuchsteller günstigere zu ersetzen (Beerli-Bonorand, a.a.O., S. 49). Im Gegensatz zur Revision ist das Gesuch grundsätzlich ein formloser Rechtsbehelf und es besteht in der Regel kein Anspruch darauf, dass die Behörde auf das Wiedererwägungsgesuch eintritt (Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 11. November 1994, veröffentlicht in [VPB 60.37](#) E. 1.b.; Attilio R. Gadola, *Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren*, Zürich 1991, S. 166; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1041). Das Wiedererwägungsgesuch ist damit auch an keine Formen und Fristen gebunden; es erlaubt grundsätzlich die Rüge sämtlicher Mängel einer erstinstanzlichen Verfügung. Das Bundesgericht leitet unabhängig von der gesetzlichen Regelung direkt aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) einen Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch ab in Fällen, in denen sich die Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel namhaft macht, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn unmöglich war oder keine Veranlassung bestand ([BGE 120 Ib 46](#), [BGE 118 Ib 137](#), [BGE 113 Ia 152](#); René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Rz. 596). Die erste der beiden Voraussetzungen betrifft die

nachträgliche Fehlerhaftigkeit einer Verfügung. Bei der zweiten Voraussetzung geht es um einen ursprünglichen Fehler der Verfügung; in diesem Fall ist der Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch insbesondere dann von praktischer Bedeutung, wenn ein entsprechender gesetzlicher Revisionsgrund fehlt (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1043; Beerli-Bonorand, a.a.O., S. 51).

cc. Unter dem Titel Widerruf behandeln Praxis und Lehre die Frage, unter welchen materiellen Voraussetzungen eine Verfügung abgeändert oder aufgehoben werden darf. Verfügungen, die noch nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sind, können in der Regel voraussetzungslos widerrufen werden (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 423). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine materiell unrichtige Verfügung auch nach Ablauf der Rechtsmittelfrist unter bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden. Danach sind das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen. In der Regel geht das Postulat der Rechtssicherheit dem Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts vor und ist ein Widerruf nicht zulässig, wenn durch die Verfügungsverfügung ein subjektives Recht begründet wurde oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (BGE 121 II 276 E. 1a/aa; vgl. auch Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 250 ff.).

dd. Im Unterschied zum Revisionsbegehren ist das Widerrufsbegehren wie die Wiedererwägung an keine Frist gebunden; das Widerrufsverfahren kann zudem von Amtes wegen oder auf Antrag des Betroffenen angehoben werden (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1033). Das Merkmal, das die Wiedererwägung vom Widerruf unterscheidet, wird in einem Teil der Lehre im Grund, welcher die erneute Prüfung der Anordnung auslöst, gesehen: Im Falle des Widerrufs ist es stets das öffentliche Interesse, welches zwingend die Abänderung der ergangenen Verfügung erfordert, währenddessen die Wiedererwägung eher auf dem privaten Interesse des Gestalters beruht (Gadola, a.a.O., S. 130). In jedem Fall muss in einem ersten (verfahrensrechtlichen) Schritt geprüft werden, ob Gründe für ein Rückkommen auf eine Verfügung bestehen und in einem zweiten (materiellrechtlichen) Schritt, ob diese Gründe ausreichen, die Verfügung in der Sache zu ändern (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., S. 270, Rz. 32). Ein Teil der Lehre schlägt diesbezüglich vor, unter einer Wiedererwägung das verfahrensmässige Rückkommen auf eine Verfügung zu verstehen und unter Widerruf dessen Ergebnis, nämlich die materielle Aufhebung oder Änderung des in Wiedererwägung gezogenen Aktes (Peter Saladin, Wiedererwägung und Widerruf, S. 116; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 424; Gadola, a.a.O., S. 167).

5. Im vorliegenden Fall verfügte das C. am 15. Dezember 2000 die Auflösung des Arbeitsverhältnisses per 31. Juli 2002 und die vorzeitige Pensionierung des Beschwerdeführers. Am 18. November 2002 wurde die Rechtmässigkeit dieser Verfügung erstmals in Zweifel gezogen und in der Folge ein Widerrufsverfahren eingeleitet, das seinen vorläufigen

Abschluss in der Widerrufsverfügung des C. vom 27. Dezember 2004 fand, mit der die Auflösung des Dienstverhältnisses auf den 31. Juli 2002 als vom Beschwerdeführer angestrebte frühzeitige Pensionierung erklärt wurde und die Voraussetzungen für die Leistungen der Pensionskasse mit Wirkung per 1. April 2004 widerrufen wurden. Zu entscheiden ist vorliegend demnach erstens, ob überhaupt ausreichende Gründe vorliegen, auf die formell rechtskräftige Verfügung des C. vom 15. Dezember 2000 zurückzukommen und zweitens, ob diese Gründe ausreichen, die genannte Verfügung im erwähnten Sinn abzuändern bzw. zu widerrufen.

Damit ein Zurückkommen auf eine formell rechtskräftige Anordnung möglich ist, muss diese mit einem materiellen Fehler behaftet sein. Das C. macht diesbezüglich sinngemäss geltend, der am 15. Dezember 2000 verfügten vorzeitigen Pensionierung fehle es an einer gesetzlichen Grundlage, weshalb sie rechtswidrig erfolgt und die Verfügung insoweit als ursprünglich rechtsfehlerhaft zu betrachten sei.

a. In der ursprünglichen Verfügung vom 15. Dezember 2000 wurde die Auflösung des Dienstverhältnisses auf Art. 54 Abs. 1^{bis} BtG gestützt. Dass in den Jahren 2000 und 2001 tief greifende Restrukturierungsmassnahmen im betroffenen Amt durchgeführt wurden, wird denn von beiden Beschwerdeparteien ausdrücklich anerkannt. Das C. spricht von einer damaligen generellen (Neu-)Ausrichtung des Bundesamtes sowie von umfassenden Änderungen im Personalwesen, die den Aufgabenbereich des Beschwerdeführers teilweise anwachsen liessen, in gewissen angestammten Bereichen aber auch reduzierten, in jedem Fall jedoch stark veränderten.

b. Das C. hat mit der umstrittenen Verfügung gestützt auf Art. 15 Abs. 2 der Umstrukturierungs-Verordnung die vorzeitige Pensionierung verfügt. Die Gründe für eine derartige Massnahme sind im Nachhinein insbesondere auf Grund des Wechsels quasi sämtlicher daran beteiligter Führungspersonen nicht eindeutig zu ermitteln. Tatsächlich hätten dem C. im Rahmen dieser Umstrukturierungs-Verordnung auch andere Möglichkeiten offen gestanden; Vorrang hätten etwa die Weiterführung des Dienstverhältnisses in umgestalteter Form und in einem anderen Aufgabenbereich in der Bundesverwaltung oder die Umschulung und Weiterbildung im Hinblick auf Tätigkeiten ausserhalb der Bundesverwaltung gehabt (vgl. Art. 2 und 7 Umstrukturierungs-Verordnung; E. 3a hievor). Abgesehen hat das Amt auch von der Ausrichtung einer Abgangsentschädigung, wie sie von Art. 19 Umstrukturierungs-Verordnung vorgesehen wurde. Erstellt ist jedenfalls, dass der Beschwerdeführer in einem Schreiben vom 16. September 2000 an seinen damaligen Vorgesetzten Y. die Probleme seiner aktuellen arbeitsrechtlichen Situation dargelegt und in persönlicher Hinsicht angebracht hatte, die Stelle in dieser Art und Weise nicht fortführen zu können bzw. zu wollen und deshalb von der Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung Gebrauch zu machen wünschte. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Lösung seitens des Arbeitnehmers wohl vorgeschlagen, hingegen nur mit Zustimmung des Arbeitgebers realisiert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Ausscheiden des Beschwerdeführers, der sich selber als ausgebrannt, innerlich erschöpft und demotiviert bezeichnete und eine sich dadurch für das C. innert nützlicher Frist eröffnende neue Lösung grundsätzlich im beidseitigen Interesse lagen.

Hingegen genügen diese Anhaltspunkte nicht als rechtliche Grundlage für die Anordnung einer vorzeitigen Pensionierung. Vorausgesetzt für eine solche Massnahme ist nach Art. 15 Abs. 2 der anzuwendenden Umstrukturierungs-Verordnung kumulativ, dass alle Möglichkeiten der vorzeitigen Pensionierung von Bediensteten zwischen 60 und 65 Jahre ausgeschöpft sind, dass die betroffene Person weniger als 60, mindestens aber 50 Jahre alt ist und dass sie mindestens während 19 Jahren ununterbrochen PKB-Beiträge bezahlt hat. Der Artikel schliesst mit dem Zweck der Bestimmung: «um im Sinne der Solidarität zu verhindern, dass jüngere Bedienstete ihre Stelle verlieren.» Die Bestimmung bezieht sich damit auf Personen, deren Arbeitsverhältnis an sich durch die Reorganisation nicht in Frage steht, die aber aus Solidarität mit jüngeren Personen, deren Arbeitsverhältnis sonst aufgehoben werden müsste, in vorzeitige Pension gehen. Im vorliegenden Fall sind solche Umstände nicht gegeben.

Die Frage, ob die vorzeitige Pensionierung zu Unrecht erfolgte und infolgedessen die Verfügung vom 15. Dezember 2000 rechtswidrig ist, kann letztlich jedoch offen gelassen werden, da ein Widerruf aus folgenden Überlegungen ohnehin nicht als rechtmässig und zulässig betrachtet werden kann.

6. Gegen die Verfügung vom 15. Dezember 2000 wurde kein Rechtsmittel ergriffen, sie ist mithin in Rechtskraft erwachsen. Wie hievor ausgeführt (E. 4), werden auch fehlerhafte Verfügungen formell rechtskräftig, sofern eine Anfechtung unterbleibt oder misslingt. Das C. darf deshalb eine derartige Verfügung nur unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufheben bzw. widerrufen. Die Verwaltung macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass Revisionsgründe im Sinne von Art. 66 VwVG vorliegen würden, weshalb einzig eine Wiedererwägung oder ein Widerruf in Frage kommen.

a. Die Vorinstanz prüfte in ihrer Verfügung vom 27. Dezember 2004 ausführlich den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Sie stellte zu Recht fest, dass der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden verleiht (vgl. dazu ausführlich auch [BGE 129 I 170 E. 4.1](#), [BGE 126 II 387 E. 3a](#)). Zu beachten ist in vorliegendem Zusammenhang indes, dass nicht bloss ein amtliches Schreiben oder eine noch vagere Form der Zusicherung seitens der Verwaltung vorhanden ist, sondern eine formelle Verfügung im Sinne des VwVG vorliegt. So hat das C. mit der Verfügung vom 15. Dezember 2000 eine ganz bestimmte, einzig mit dem Dienstverhältnis des Beschwerdeführers verbundene Rechtserklärung abgegeben, indem es dem Beschwerdeführer ein subjektives Recht, die vorzeitige Pensionierung, eingeräumt hat. Zudem hat der Beschwerdeführer seinen vorzeitigen Altersrücktritt am 1. August 2002 angetreten. Er ist demnach bereits seit mehr als zwei Jahren weg vom Arbeitsleben und hat sich in der Folge vollständig neu orientiert. In Anbetracht dieser Umstände sind die Anforderungen an eine Abänderung oder gar einen Widerruf der Verfügung hoch einzustufen. In einer Abwägung der verschiedenen Interessen müssen das Interesse der Verwaltung an der richtigen Durchführung des objektiven Rechtes und

dasjenige des Beschwerdeführers an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. dem Fortbestand der vorzeitigen Pensionierung im verfügbaren Sinne einander gegenübergestellt werden.

b. Als besonders gewichtiger Umstand für einen Widerruf könnten die an sich hohen finanziellen Kosten einer vorzeitigen Pensionierung betrachtet werden. Jedoch relativiert sich dieser finanzielle Aspekt und erscheint letztlich nicht als ausschlaggebend, vor allem wenn man davon ausgeht, der Beschwerdeführer hätte nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts gestützt auf Art. 105 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) vorzeitig pensioniert werden können.

c. Nach Ansicht der Vorinstanz fällt für einen Widerruf der Verfügung entscheidend ins Gewicht, dass die vorzeitige Pensionierung vom Beschwerdeführer aktiv angestrebt worden sei, obwohl dieser die Fehlerhaftigkeit der Verfügung vom 15. Dezember 2000 hätte erkennen müssen.

aa. Wie bereits hievon ausgeführt, kann der Angestellte wohl eine vorzeitige Pensionierung beantragen und sogar einen Verfügungstext ausarbeiten; Verbindlichkeit kommt diesem jedoch erst mit der Unterzeichnung und damit der Zustimmung der zuständigen Instanz zu. Bei der grundsätzlichen Problematik der angeordneten vorzeitigen Pensionierungen gibt der Beschwerdeführer an, dass bereits im Vorfeld der Gründung des C. die sich anbahnenden Personalprobleme erkannt worden seien und der damalige stellvertretende Generalsekretär des Dep. W. - im Anschluss an eine Aussprache im Frühling 1999 und im Einverständnis mit dem Direktor des EPA und Y. - Frühpensionierungen vor dem 60. Altersjahr aktiv unterstützt habe. Diese Aussage wurde vom damaligen stellvertretenden Generalsekretär in seinem Schreiben vom 8. Oktober 2003 an das GS Dep. W. bestätigt; auch Y. bestätigte am 25. November 2003 dem GS Dep. W. auf dessen schriftliche Anfrage hin, er habe «die mündliche Absprache, d. h. die Abgangsbedingungen grosszügig auszulegen, mitgetragen». Weiter führt der Beschwerdeführer aus, sein Vorgesetzter habe sich vor der Unterzeichnung der Verfügung vom 15. Dezember 2000 mit dem GS Dep. W. und dem EPA abgesprochen und deren Einverständnis eingeholt; sogar Bundesrat T. habe die vorzeitige Pensionierung - aus welchen Gründen auch immer - unterstützt. Damit ist erstellt, dass der direkte Vorgesetzte und der damalige stellvertretende Generalsekretär des Dep. W. nicht nur darüber informiert, sondern damit einverstanden waren. Dem wird seitens des C. nicht widersprochen. Dies belegt immerhin, dass eine ganze Reihe von massgebenden Personen an dieser Entscheidung beteiligt oder mindestens darüber informiert war; auch wurde die Verfügung in Kopie der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) zugestellt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Praxis des C. mit Bezug auf vorzeitige Pensionierungen; nebst dem Beschwerdeführer sind mindestens sechs Personen, die zum massgebenden Zeitpunkt weniger als 60 Jahre alt waren, zwischen 1999 und 2001 vorzeitig pensioniert worden. Nicht nur wurden diese personalrechtlichen Mutationen jeweils dem GS Dep. W. mitgeteilt, sondern dieses musste wohl auch das dafür notwendige Deckungskapital finanzieren. Nachdem während der ganzen Zeitspanne keinerlei Beanstandungen oder

Fehlermeldungen seitens der übergeordneten Stelle oder der EVK erfolgten, muss mindestens von einer stillschweigenden Duldung dieser Praxis selbst im Falle ihrer Unrechtmässigkeit ausgegangen werden.

bb. Aus den Akten geht somit hervor, dass die damalige Verfügung wissentlich und willentlich im Rahmen einer Überprüfung der gesamten Umstände erfolgt ist. Wohl ist die vorzeitige Pensionierung vom Beschwerdeführer angestrebt worden, letztlich stimmten jedoch die Führungskräfte des C. zu und war die Verfügung rechtmässig vom Vorgesetzten unterzeichnet. Es wäre auch kaum denkbar, dass der Beschwerdeführer faktisch alleine über derartige Veränderungen entscheiden konnte und durfte. Den verschiedenen Schriftenwechseln im Vorfeld des Beschwerdeverfahrens ist denn auch zu entnehmen, dass zu jener Angelegenheit diverse Überlegungen angestellt wurden; beispielsweise wurde erwähnt, der Beschwerdeführer sei den derart gestiegenen Anforderungen seiner Position nicht mehr gewachsen gewesen. Von vornherein ausgeschlossen wurde die Möglichkeit eines Stellenwechsels, da in Abwicklung der Restrukturierung und der Sparmassnahmen keine zumutbaren Stellen im Amt oder Departement frei gewesen wären. Den Beschwerdeführer an eine untergeordnete Stelle zurückzustufen, wäre wohl auf Grund der Lohnbesitzstandgarantie finanziell nicht sinnvoll gewesen. Diese Ausführungen erhellen, dass im Vorfeld der umstrittenen Verfügung immerhin Überlegungen in verschiedener Hinsicht angestellt wurden und dass sich die Verwaltung des relevanten Sachverhaltes in Bezug auf die vorzeitige Pensionierung des Beschwerdeführers und der rechtlichen Möglichkeiten durchaus bewusst war.

d. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf den Beschwerdeführer alle drei vom Bundesgericht genannten Konstellationen für die grundsätzliche Unzulässigkeit eines Widerrufs (vgl. E. 4b/cc hievor) zutreffen. Damit gebührt dem Interesse des Beschwerdeführers an einer Beibehaltung der bislang geltenden Regelung und mithin der Rechtssicherheit grundsätzlich Vorrang. Besonders gewichtige öffentliche Interessen sind nicht ersichtlich; wohl sind die finanziellen Auswirkungen einer Dauerverfügung wie der vorzeitigen Pensionierung als beachtlich, vorliegend jedoch nicht als überwiegend anzusehen.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde von X. gutzuheissen und die Verfügung des C. vom 27. Dezember 2004 aufzuheben. Damit bleibt die Verfügung vom 15. Dezember 2000 weiterhin und in vollem Umfang in Kraft.

7. (Verfahrenskosten)

**JAAC 69.124 - Auszug aus dem Entscheid PRK 2005-003 der Eidgenössischen
Personalrekurskommission vom 14. Juni 2005 in Sachen X**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	69
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 800

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.