



## Urteil vom 16. Juni 2011

---

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),  
Richterin Kathrin Dietrich, Richter André Moser,  
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement des Innern EDI,**  
Inselgasse 1, 3003 Bern,  
Vorinstanz

---

Gegenstand

Teuerungsausgleich 2004-2007.

**Sachverhalt:**

A.\_\_\_\_\_ war seit dem (...) als Jurist (...) beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) tätig, zuletzt als (...). Auf den 31. Mai 2008 liess er sich vorzeitig pensionieren. Am 4. Juli 2008 ersuchte er das BAG um Erlass einer anfechtbaren Verfügung betreffend seine Lohnabrechnungen für die Monate Januar bis Mai 2008, da er mit der Festlegung des Zeitpunktes der Ausrichtung des kumulierten Teuerungsausgleiches für die Jahre 2004 bis 2007 auf den 1. Juli 2008 nicht einverstanden war.

Nachdem sich sowohl das BAG als auch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) geweigert hatten, in dieser Angelegenheit zu verfügen, gelangte A.\_\_\_\_\_ am 19. Mai 2009 mit Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses hiess die Beschwerde mit Urteil A-3260/2009 vom 16. Juli 2009 gut und wies das BAG an, einen materiellen Entscheid zu treffen.

Mit Verfügung vom 11. September 2009 legte das BAG die Monatslöhne von A.\_\_\_\_\_ für die Monate Januar bis Mai 2008 (jeweils inkl. Ortszuschlag und Betreuungszulage sowie inkl. einmalige Zulage im März und anteilmässiger 13. Monatslohn im Mai) fest (Ziff. 1). Der Teuerungsausgleich für die Jahre 2004-2007 gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 7. Dezember 2007 wurde ihm – entgegen seinem Antrag – auf den Löhnen für die Monate Januar bis Mai 2008 nicht gewährt (Ziff. 2).

Eine von A.\_\_\_\_\_ gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wies das EDI mit Entscheid vom 30. Juni 2010 ab. Zur Begründung führte es aus, Art. 16 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) und Art. 44 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) räumten dem Bund als Arbeitgeber einen grossen Ermessensspielraum bei der Festlegung des Umfanges des Teuerungsausgleiches sowie des Zeitpunktes seiner Ausrichtung ein, wobei der Entscheid jeweils von der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Bundes sowie von den Ergebnissen der Verhandlungen mit den Sozialpartnern beeinflusst werde. Dem Bundespersonal sei von 2004 bis Mitte 2008 angesichts der angespannten finanziellen Lage des Bundes zwar kein Teuerungsausgleich, stattdessen jedoch von 2005 bis 2007

jeweils im März eine einmalige, unversicherte Zulage gewährt worden. Weder bestehe ein gesetzlicher Anspruch auf die Ausrichtung eines Teuerungsausgleiches an sich, noch genau auf den 1. Januar eines Jahres im Besonderen. Der Bundesrat habe die Planung seiner Lohnmassnahmen für das Jahr 2008 im Einklang mit seiner Personal- und Finanzpolitik vorgenommen. Grundlage dafür bilde das Gesamtpaket „Lohnmassnahmen/berufliche Vorsorge“, welches im Sommer 2004 mit den Personalverbänden ausgehandelt worden sei. Den Zeitpunkt des Ausgleiches der Teuerung habe er auf den 1. Juli 2008 festgelegt, um dem Bundespersonal – zwecks Vermeidung einer nominalen Bruttolohneinbusse im Jahre 2008 – bis zum auf dieses Datum hin erfolgten Primatwechsel bei der Pensionskasse des Bundes einen nominellen Ausgleich im Umfang der halben Märzzulage 2007 und daran anschliessend den vollen Teuerungsausgleich zu gewähren. Habe er aber eine verantwortungsvolle Abwägung verschiedenster Faktoren und Interessen vorgenommen, sei sein Beschluss vom 7. Dezember 2007, den Zeitpunkt der Ausrichtung des Teuerungsausgleiches auf den 1. Juli 2008 festzulegen, weder unangemessen noch willkürlich gewesen.

Gegen diesen Entscheid erhebt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 26. August 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung des BAG vom 11. September 2009 und des Entscheides des EDI vom 30. Juni 2010, die Neufestsetzung seines Lohnes für die Monate Januar bis Mai 2008 unter Berücksichtigung einer Teuerungszulage von 3,7 % (Rechtsbegehren 1) sowie die rückwirkende Erhöhung seines versicherten Verdienstes gemäss Art. 13 der damals geltenden Verordnung vom 25. April 2001 über die Versicherung im Kernplan der Pensionskasse des Bundes (PKBV 1, AS 2001 2327) auf den 1. Januar 2008 (Rechtsbegehren 2). Weiter habe das BAG gestützt auf Art. 11 PKBV 1 die Korrektur des massgebenden Jahreslohnes ab dem 1. Januar 2008 der Pensionskasse mitzuteilen (Rechtsbegehren 3), die Verdiensterhöhungsbeiträge gemäss Art. 18 PKBV 1 festzulegen und gemäss dem massgebenden Verteilschlüssel Arbeitnehmer/Arbeitgeber aufzuteilen sowie die entsprechenden Beiträge der Pensionskasse zu überweisen (Rechtsbegehren 4).

Zur Begründung führt er aus, der Bundesrat habe zwar bei der Gewährung des Teuerungsausgleiches gemäss Art. 16 Abs. 1 BPG seine wirtschaftliche und finanzielle Lage sowie die Verhältnisse auf dem

Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Dennoch könne er nicht beliebig lange mit der Ausrichtung zuwarten. Es sei bereits fraglich, ob er mit dem vierjährigen Aufschub den ihm zustehenden Ermessensspielraum nicht überschritten habe. Mit Sicherheit habe er aber mit dem zusätzlichen Aufschub um ein halbes Jahr den gesetzlichen Rahmen gesprengt, zumal sich zwischen dem 1. Januar und dem 1. Juli 2008 die äusseren Umstände nicht wesentlich verändert hätten.

Bei seiner vorzeitigen Pensionierung auf anfangs Juni 2008 habe noch das Leistungsprimat bei der Pensionskasse des Bundes gegolten und der Teuerungsausgleich sei dem Bundespersonal bis ins Jahre 2003 in der Regel jährlich auf den Monatslöhnen ab Januar des folgenden Kalenderjahres gewährt und in den versicherten Verdienst eingebaut worden. Die in den Jahren 2005 bis 2007 jeweils im März ausbezahlten einmaligen Lohnzulagen hätten nicht dem eigentlichen und vollständigen Teuerungsausgleich gemäss Art. 16 BPG entsprochen, da sie nicht den Sozialabzügen unterlegen und folglich auch seine Altersrente nicht beeinflusst hätten. Gleiches gelte auch für die im März 2008 gewährte Zulage. Der Bundesrat habe sich von sachfremden Kriterien leiten lassen, wenn er den Teuerungsausgleich bis zum Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2006 über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz, SR 172.222.1) per 1. Juli 2008 (statt wie ursprünglich geplant per 1. Januar 2007) hinausgezögert habe. Mit diesem Vorgehen habe er nämlich einem Teil des Bundespersonals den vollen Teuerungsausgleich vorenthalten, dem neuen Gesetz eine unzulässige Vorwirkung zukommen lassen und letztlich neben dem Legalitätsprinzip auch das Gleichbehandlungsgebot verletzt.

In seiner Vernehmlassung vom 23. September 2010 schliesst das EDI (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde. Der Teuerungsausgleich beruhe nicht auf dem PUBLICA-Gesetz als solchem, sondern auf einem Bundesratsbeschluss, der ihn aufgrund von zahlreichen finanz- und personalpolitischen Überlegungen bewusst auf den Zeitpunkt des Wechsels des Pensionskassensystems gelegt habe. Von einer unzulässigen Vorwirkung des PUBLICA-Gesetzes mit dem Ziel, den Bund von Nachzahlungen in die Pensionskasse zu entlasten, könne daher keine Rede sein. Der Primatwechsel habe für die aktiven Bundesangestellten teilweise einschneidende finanzielle Änderungen im Hinblick auf ihre Pensionierung zur Folge gehabt, welche mit dem Ausgleich der Teuerung auf diesen Zeitpunkt hin etwas abgefedert

werden sollten. Die Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes gehe ins Leere, habe sich doch der Beschwerdeführer in Kenntnis aller Vor- und Nachteile auf freiwilliger Basis für eine vorzeitige Pensionierung entschieden; seine Situation könne daher nicht verglichen werden mit derjenigen einer nach wie vor beim Bund angestellten Person mit gleichem Berufshintergrund.

In seinen Schlussbemerkungen vom 16. Oktober 2010 weist der Beschwerdeführer ergänzend darauf hin, dass der Aufschub des Teuerungsausgleiches auch Bundesangestellte benachteiligt habe, welche vor dem 1. Juli 2008 ordentlich pensioniert worden seien. Zudem sei auch für die Jahre 2009 und 2010 die Teuerung jeweils wieder auf den 1. Januar ausgeglichen worden.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1.** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das EDI, eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG, hat mit Entscheid vom 30. Juni 2010 in Anwendung von Art. 35 Abs. 1 BPG und Art. 110 Bst. a BPV die Beschwerde des Beschwerdeführers abgewiesen. Es liegt demnach eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG vor.

**1.2.** Gegen Entscheide aus dem Bereich des Bundespersonalrechts steht grundsätzlich der Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 36 Abs. 1 BPG). Entscheide betreffend leistungsabhängige Lohnanteile sind gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG von der Anfechtung ausgenommen, soweit sie nicht die Gleichstellung der Geschlechter betreffen (vgl. auch Art. 36a BPG; zum Begriff der leistungsabhängigen Lohnanteile vgl. auch MARTIN SCHEYLI in: Praxiskommentar VwVG,

Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Art. 72 N. 15). Gegen solche erstinstanzlichen Verfügungen kann gemäss Art. 72 Bst. b VwVG Beschwerde beim Bundesrat erhoben werden. Vorliegend geht es um den auf den 1. Juli 2008 ausgerichteten Teuerungsausgleich für die Jahre 2004 bis 2007, auf welchen grundsätzlich ein Rechtsanspruch bestand (vgl. E. 4 ff. nachfolgend) und welcher gemäss (dem bis am 31. Januar 2009 gültigen und in der Folge ersatzlos aufgehobenen) Art. 44 Abs. 4 BPV (AS 2001 2224) einzig Angestellten mit Leistungen der (damaligen) Beurteilungsstufe C und nur auf ihrem Lohn (nicht aber auf den Zulagen) verweigert werden durfte. Da der Teuerungsausgleich dem Beschwerdeführer jedoch nicht aufgrund einer schlechten Leistungsbeurteilung, sondern aufgrund seiner vorzeitigen Pensionierung per 31. Mai 2008 vorenthalten wurde und zumindest auf den Zulagen ohnehin leistungsunabhängig zu gewähren wäre, liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes ist folglich zu bejahen.

**1.3.** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als formeller Adressat hat der Beschwerdeführer ohne weiteres ein aktuelles und schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

**1.4.** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist – vorbehältlich E. 2 nachfolgend – demnach einzutreten.

## **2.**

**2.1.** Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet aufgrund des Devolutiveffektes einzig der vorinstanzliche Entscheid, nicht auch allfällige Entscheide unterer Instanzen (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 25 Rz. 2.7). Soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung des BAG vom 11. September 2009 beantragt, ist auf seine Beschwerde nicht einzutreten. Immerhin gilt die erstinstanzliche Verfügung als inhaltlich

mitangefochten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-5805/2010 vom 3. Februar 2011 E. 1.1 mit Hinweisen).

**2.2.** Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, da ansonsten in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen würde (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 26 Rz. 2.8). Gleiches hat ohne weiteres auch bei einem zweifachen Instanzenzug zu gelten. Der Beschwerdeführer hat mit seinem (erstmaligen) Schreiben vom 4. Juli 2008 das BAG aufgefordert, über seine Lohnabrechnungen für die Monate Januar bis Mai 2008 eine Verfügung zu erlassen. Dieses hat am 11. September 2009 einzig über dieses Ersuchen befunden und ihm den Teuerungsausgleich für die Jahre 2004 bis 2007 auf den Monatslöhnen Januar bis Mai 2008 verweigert. Erst im Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz hat er erstmals auch Begehren im Zusammenhang mit seinem Pensionskassenguthaben gestellt. Soweit er diese nun im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht erneuert (vgl. Rechtsbegehren 2-4), ist auf seine Beschwerde ebenfalls nicht einzutreten.

### **3.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) oder die unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Art. 49 Bst. b VwVG) – sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheides (Art. 49 Bst. c VwVG).

### **4.**

Das BAG und die Vorinstanz haben dem Beschwerdeführer für die Monate Januar bis Mai 2008 den Teuerungsausgleich auf seinem Lohn und auf den ihm zustehenden Zulagen verweigert. In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob überhaupt ein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung eines Teuerungsausgleiches besteht.

**4.1.** Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf

die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.; BGE 131 II 697 E. 4.1).

**4.2.** Nach Art. 16 Abs. 1 1. Satz BPG richtet der Arbeitgeber den Angestellten auf den Lohn oder einzelne Lohnanteile sowie auf weitere Leistungen einen angemessenen Teuerungsausgleich aus (französisch: „une allocation compensant raisonnablement le renchérissement est versée“, italienisch: „Il datore di lavoro versa“). Der Sprachsinn des Normwortlautes lässt – mangels „Kann“-Formulierung – darauf schliessen, dass dem Bund kein Entschliessungsermessen zusteht, sondern er grundsätzlich seinen Angestellten die Teuerung vollumfänglich auszugleichen hat. Diesen an sich klaren Wortsinn bestätigen auch die weiteren Auslegungsmethoden:

**4.2.1.** Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde – nachdem sich der Nationalrat zuvor noch für eine (aus Sicht des Arbeitnehmers) restriktivere Lösung ausgesprochen hatte – Art. 16 Abs. 1 BPG (bzw. Art. 15 Abs. 1 des Entwurfes) entsprechend dem Antrag der ständerätlichen Kommission dahingehend ergänzt, dass der Arbeitgeber bei der Ausrichtung des Teuerungsausgleiches „seine wirtschaftliche und finanzielle Lage sowie die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt“ zu berücksichtigen habe (vgl. Art. 16 Abs. 1 2. Satz BPG). Berichterstatter David führte im Nationalrat aus, dass bereits nach der ursprünglichen Fassung im Grundsatz ein Teuerungsausgleich ausgerichtet werden solle, um die reale Kaufkraft der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundes zu erhalten, ausnahmsweise jedoch – im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit – aufgrund der allgemeinen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage sowie der Finanzlage des Bundes oder des Landesindex der Konsumentenpreise darauf verzichtet werden könne (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 1999 N 2090 f.). Etwas abgeschwächt formulierte es Ständerätin Spoerry: Der (später zum Beschluss erhobene) Zusatz nehme einzig auf, was bereits in der Botschaft des Bundesrates zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998 (BBI 1999 1597 1617) als Erklärung für einen angemessenen Teuerungsausgleich stehe und präzisiere, dass es zwar wünschenswert sei, die Teuerung auszugleichen, die wirtschaftliche oder

finanzielle Lage des Arbeitgebers und die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt dies unter Umständen jedoch nicht immer vollständig oder überhaupt nicht zulassen (AB 1999 S 1097). Die Gesetzesmaterialien deuten folglich gleichermassen darauf hin, dass grundsätzlich zwar ein Anspruch auf einen Teuerungsausgleich zu bejahen ist, dieser jedoch im Rahmen der Umschreibung des Begriffes der Angemessenheit relativiert werden kann (in diesem Sinne wohl auch: Bundesrat Villiger [AB 1999 N 2091; AB 1999 S 1097]).

**4.2.2.** Auch eine (erweiterte) systematische Auslegung kann zu keinem anderen Ergebnis führen: Art. 44 Abs. 1 BPV sieht vor, dass der Bundesrat nach Verhandlungen mit den Personalverbänden über den Umfang des Teuerungsausgleiches beschliesst, während ein Schiedsgericht bei Vorliegen eines Gesamtarbeitsvertrages im Streitfall darüber entscheidet (Art. 16 Abs. 3 BPG). Findet aber einzig die Höhe des Teuerungsausgleiches Eingang in die einschlägigen Erlasse, lässt sich daraus ohne weiteres ein grundsätzlicher Anspruch darauf ableiten. Eine solche Auffassung ist schliesslich ebenfalls mit Sinn und Zweck dieser Lohnzulage vereinbar, dient sie doch der Kaufkrafterhaltung des Personals, sorgt für sozialverträgliche Löhne und ist bei vielen (öffentlichen) Arbeitgebern ein wichtiges Element der Lohnpolitik.

**4.3.** Als Zwischenfazit kann demnach festgehalten werden, dass das Bundespersonal – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Ausrichtung eines Teuerungsausgleiches hat. Damit ist jedoch noch nichts über dessen Umfang und – was vorliegend insbesondere von Interesse ist – über den Zeitpunkt seiner Ausrichtung ausgesagt.

## **5.**

Art. 16 Abs. 1 BPG schweigt sich über den Zeitpunkt der Ausrichtung des Teuerungsausgleiches aus und auch Art. 44 Abs. 1 BPV räumt dem Bundesrat einzig die Kompetenz ein, über den Umfang des Teuerungsausgleiches zu beschliessen. Dennoch versteht es sich von selbst, dass bei der Festsetzung eines im Sinne von Art. 16 Abs. 1 BPG angemessenen Teuerungsausgleiches nicht nur der Umfang, sondern auch der Zeitpunkt seiner Ausrichtung ein gewichtiges Kriterium darstellt und folglich vom Bundesrat (mit-) entschieden werden muss.

**5.1.** Der Bundesrat hat im Rahmen seiner Befugnisse am 7. Dezember 2007 beschlossen, dem Bundespersonal per 1. Juli 2008 einen

kumulierten Teuerungsausgleich von 3,1 % für die Jahre 2004 bis 2007 zu gewähren. Für 2007 war ursprünglich ein Teuerungsausgleich von 1,4 % vorgesehen, tatsächlich betrug die Jahreststeuerung jedoch 2,0 %. Unter Berücksichtigung dieser Differenz von 0,6 % wurde dem Bundespersonal schliesslich ein Teuerungsausgleich von 3,7 % ausgerichtet.

**5.1.1.** Beschlüsse des Bundesrates können aufgrund ihres weitgehend politischen Charakters grundsätzlich nicht angefochten werden (für das Bundesgericht: vgl. Art. 189 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), es sei denn, sie ergehen in personalrechtlichen Angelegenheiten und weisen Verfügungscharakter auf (für das Bundesverwaltungsgericht: vgl. Art. 33 Bst. a VGG). Wird jedoch beispielsweise eine Verfügung eines Departementes oder einer diesem unterstellten oder administrativ zugeordneten Dienststelle der Bundesverwaltung angefochten, welche in konkreter Anwendung eines (generell-abstrakten) Bundesratsbeschlusses im Einzelfall ergangen ist, kann das Bundesverwaltungsgericht diesen vorfrageweise – im Sinne einer inzidenten Normenkontrolle – auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen (vgl. in Bezug auf die Festsetzung von Tarifen im Bereich der Krankenversicherung: BGE 134 V 443 E. 3.3 sowie BGE 132 V 299 E. 4.3.2; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3260/2009 vom 16. Juli 2009 E. 2.4).

**5.1.2.** Der Bundesratsbeschluss vom 7. Dezember 2007 weist keinen Verfügungscharakter auf, sondern enthält eine (auf das gesamte Bundespersonal anwendbare) generell-abstrakte Regelung des Umfangs und der Modalitäten des kumulierten Teuerungsausgleiches für die Jahre 2004 bis 2007. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob der Bundesrat und – in Umsetzung seines Beschlusses – das BAG den Zeitpunkt der Ausrichtung dieses Teuerungsausgleiches ohne Verletzung von Bundesrecht nicht auf den 1. Januar, sondern auf den 1. Juli 2008 festgesetzt haben. Dies ist dann zu bejahen, wenn der Bundesratsbeschluss einer akzessorischen Normenkontrolle standhält.

## **6.**

Offene Normen dienen entweder der Einzelfallgerechtigkeit oder der sachlichen Richtigkeit der Entscheidungen und ergänzen insoweit das Gesetzmässigkeitsprinzip. Sie lassen sich nach der herrschenden Lehre in Normen, welche Ermessen einräumen, und in solche, welche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, unterteilen (ULRICH

HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 428a f.).

**6.1.** Der Gesetzgeber spricht in Art. 16 Abs. 1 BPG nur von einem angemessenen Teuerungsausgleich, um diesen Begriff anschliessend anhand von Beurteilungskriterien (wirtschaftliche und finanzielle Lage des Bundes, Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, Ergebnisse der Verhandlungen mit den Personalverbänden) gleich selber näher zu umschreiben bzw. durch den Ordnungsgeber in Art. 44 Abs. 1 BPV umschreiben zu lassen. Ob dem Bundesrat damit ein Ermessen eingeräumt wird oder ob es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, kann vorliegend offenbleiben: Denn in beiden Fällen steht ihm zum einen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Zum anderen auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht – trotz grundsätzlich uneingeschränkter Kognition (vgl. E. 3 hiavor) – bei der Überprüfung Zurückhaltung, handelt es sich doch bei der Festsetzung der Modalitäten des Teuerungsausgleiches (zu welchen auch der Zeitpunkt der Ausrichtung gehört) letztlich um eine politische Frage, über welche der Bundesrat – Zustimmung des Parlamentes jeweils vorausgesetzt – in Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen mit den Personalverbänden und in Kenntnis der Wechselwirkungen zwischen Finanzhaushalt und Personalpolitik besser befinden kann (sog. "technisches Ermessen" bzw. "Ohne-Not-Praxis"; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 446c f. sowie Rz. 474; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 22 sowie Rz. 29; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 74 f. Rz. 2.154 f.). Soweit die Überlegungen des Bundesrates, welche zur Festlegung des Zeitpunktes der Ausrichtung des Teuerungsausgleiches für die Jahre 2004 bis 2007 auf den 1. Juli 2008 geführt haben, als sachgerecht erscheinen und aufgrund objektiver Kriterien vorgenommen worden sind, ist demnach nicht in seine Entscheidungsbefugnis einzugreifen.

**6.2.** Auf den 1. Juli 2008 sind (mit Ausnahme von drei Bestimmungen) das PUBLICA-Gesetz und die dazugehörigen Art. 32a-32m sowie Art. 41a BPG in Kraft getreten, welche in der beruflichen Vorsorge des Bundes einen Systemwechsel (weg vom Leistungs- und hin zum Beitragsprimat) eingeleitet haben. Da mit dieser Neuordnung vielen Bundesangestellten im Jahre 2008 eine Lohnneinbusse drohte, sah sich der Bundesrat – sachlich ohne weiteres nachvollziehbar – veranlasst, auf diesen Zeitpunkt hin den vollen Teuerungsausgleich zu gewähren, um die negativen Auswirkungen des Primatwechsels zumindest teilweise

aufzufangen und zu kompensieren (vgl. auch Antwort des Bundesrates auf die parlamentarische Anfrage „Lohnerhöhung für Bundespersonal“ vom 1. Oktober 2007 [Curia Vista 07.5282; nachfolgend: Antwort des Bundesrates vom 1. Oktober 2007]; Medienmitteilung des Eidgenössischen Personalamtes [EPA] vom 28. September 2007).

**6.3.** Der Bundesrat kann die Planung der Lohnmassnahmen für das Bundespersonal nicht allein auf das Wirtschaftswachstum und die Lohnabschlüsse der Wirtschaft abstellen, sondern sie muss im Einklang mit seiner Personal- und Finanzpolitik stehen und auf mehrere Jahre ausgerichtet sein. Grundlage seiner Lohnmassnahmen für das Jahr 2008 bildete das Gesamtpaket „Lohnmassnahmen/berufliche Vorsorge“, welches im Sommer 2004 mit den Personalverbänden ausgehandelt worden war und einen Ausgleich der ab dem Jahr 2004 aufgelaufenen Teuerung erst mit dem Systemwechsel in der beruflichen Vorsorge vorsah (vgl. Antwort des Bundesrates vom 1. Oktober 2007; Medienmitteilung des EPA vom 28. September 2007). Diese Regelung zielte insbesondere darauf ab, den Finanzhaushalt des Bundes (zumindest vorübergehend) zu entlasten (vgl. Medienmitteilungen des Eidgenössischen Finanzdepartementes [EFD] vom 17. August 2004 und vom 27. November 2007). Zugleich ergriff der Bundesrat aber auch fortlaufend flankierende Lohnmassnahmen (einmalige unversicherte März Zulage in den Jahren 2005 bis 2007 im Umfang von 1,4 bzw. 1,9 %, Teuerungsausgleich von 1,2 % per 1. Januar 2007, einmalige versicherte März Zulage von 0.95 % vom Jahresbruttolohn im Jahr 2008, Realloohnerhöhung von 1 % per 1. Juli 2008 [vgl. Medienmitteilung des EFD vom 7. Dezember 2007]), um die Folgen des temporären Kaufkraftverlustes etwas abzuschwächen und die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesverwaltung gegenüber der Privatwirtschaft zu verbessern. Mit anderen Worten: Der Bundesrat versuchte, eine Balance zwischen den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und den finanziellen Möglichkeiten des Bundeshaushaltes zu finden. In diesem Gesamtzusammenhang ist jedoch die Ausrichtung des Teuerungsausgleiches per 1. Juli 2008 nicht zu beanstanden. Dies gilt umso mehr, als der Bundesrat sich bei seinen Überlegungen offensichtlich von sämtlichen in Art. 16 Abs. 1 BPG und Art. 44 Abs. 1 BPV vorgegebenen (objektiven) Beurteilungskriterien leiten liess.

## 7.

In Besoldungsfragen dürfen die zuständigen Behörden im Rahmen des ihnen grundsätzlich zukommenden Gestaltungsspielraumes aus Gründen

der Praktikabilität an sich auch schematische Lösungen treffen, wobei sie den Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV zu beachten haben (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-3551/2009 vom 22. April 2010 E. 8.2 sowie A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 3; Entscheide der Eidgenössischen Personalrekurskommission 2006-014 vom 7. September 2006 E. 3a sowie 2003-012 vom 13. Juni 2003 E. 3b, jeweils mit Hinweisen). Dieser verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere dann verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 135 V 361 E. 5.4.1 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-2232/2010 vom 31. März 2011 E. 3.2.4 sowie A-7615/2010 vom 22. März 2011 E. 5.4; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 750 ff.).

**7.1.** Es mag wohl zutreffen, dass der Beschwerdeführer aufgrund seiner vorzeitigen Pensionierung per 31. Mai 2008 – zumindest was den Teuerungsausgleich für die Jahre 2004 bis 2007 anbelangt – schlechter gestellt wird als Bundesangestellte, welche erst nach dem massgebenden Stichtag (1. Juli 2008) ihr Arbeitsverhältnis mit dem Bund beendet haben. Letztlich ist eine gewisse Schematisierung bei der Festlegung des Zeitpunktes für die Ausrichtung eines Teuerungsausgleiches jedoch angesichts der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte unumgänglich und die mit dieser notwendigerweise einhergehenden Ungleichbehandlungen sind – soweit sachlich begründbar – an sich hinzunehmen. Würde nun das Bundesverwaltungsgericht – wie vom Beschwerdeführer beantragt – den Termin auf den 1. Januar 2008 vorverlegen, würden mit dieser Lösung nur neue Ungleichheiten geschaffen bzw. bereits bestehende Ungleichheiten zusätzlich akzentuiert: Denn diesfalls würden Angestellte, welche sich in der gleichen Situation wie der Beschwerdeführer befinden, zwar neu in den Genuss eines Teuerungsausgleiches gelangen, nicht aber diejenigen, welche ihr Arbeitsverhältnis – sei es durch Kündigung sei es durch (vorzeitige) Pensionierung – per Ende 2007 aufgelöst haben. Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 6.2 hiavor), sollten mit der Ausrichtung des Teuerungsausgleiches auf den Zeitpunkt des Primatwechsels insbesondere die mit dieser Umstellung verbundenen finanziellen

Einbussen zumindest teilweise ausgeglichen werden. Es besteht folglich zwischen dem noch aktiven und dem bereits zuvor aus dem Dienst geschiedenen und vom Primatwechsel grundsätzlich nicht mehr betroffenen Bundespersonal ein wesentlicher Unterschied, welcher eine ungleiche Behandlung nicht als unhaltbar erscheinen lässt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-7615/2010 vom 22. März 2011 E. 5.5).

**7.2.** Anzufügen bleibt, dass es dem Beschwerdeführer an sich unbenommen geblieben wäre, sich erst nach dem 1. Juli 2008 unter dem neuen Beitragsprimat vorzeitig oder ordentlich pensionieren zu lassen. Hat er sich aber für eine vorzeitige Pensionierung noch unter dem Leistungsprimat entschieden, hat er neben den mit dieser Lösung verbundenen (unbestrittenen) Vor- auch allfällige Nachteile wie die Nichtgewährung des kumulierten Teuerungsausgleiches für die Jahre 2004 bis 2007 hinzunehmen.

## **8.**

Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit verlangen eine gewisse Zurückhaltung bei der Änderung einer gefestigten Behördenpraxis. Eine solche ist nur dann zulässig, wenn sie auf ernsthaften und sachlichen Gründen beruht, in grundsätzlicher Weise erfolgt, das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegt und die Anpassung nicht gegen Treu und Glauben verstösst (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 14 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 509 ff.).

**8.1.** Der Beschwerdeführer macht geltend, der Bund habe seinem Personal bis 2003 den Teuerungsausgleich in der Regel jährlich auf den Monatslöhnen ab Januar des Folgejahres ausgerichtet und diese Vorgehensweise in den Jahren 2009 und 2010 wieder aufgegriffen. Ob angesichts des (von ihm nicht primär beanstandeten) Unterbruches von 2005 bis und mit 2006 (in den Jahren 2004 und 2007 wurde offenbar auf den 1. Januar ein Teuerungsausgleich gewährt) bereits von einer gefestigten Behördenpraxis hinsichtlich der Wahl des 1. Januar als jeweils massgebendem Ausrichtungszeitpunkt gesprochen werden kann, erscheint fraglich. Dessen ungeachtet beruhte die (nur vorübergehende) Praxisänderung im Jahre 2008 jedoch auf ernsthaften und sachlichen Gründen (vgl. E. 6.2 f.), wurde aufgrund (der bereits in den Vorjahren) veränderten finanziellen Verhältnissen vorgenommen und den Angestellten – ohne anderweitige Erwartungen zu wecken – wiederholt,

spätestens mittels Medienmitteilung vom 28. September 2007 und letztmals mit persönlichem Schreiben vom 3. März 2008, angekündigt.

## **9.**

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, der Bundesrat habe dem PUBLICA-Gesetz eine unzulässige Vorwirkung zukommen lassen, indem er die Wirksamkeit des Teuerungsausgleiches mit dessen Inkrafttreten per 1. Juli 2008 verknüpft und damit Angestellten, welche in den Jahren 2004 bis 2007 in der Bundesverwaltung gearbeitet hätten und vor dem 1. Juli 2008 in Pension gegangen seien, den vollen Teuerungsausgleich vorenthalten habe.

**9.1.** Das PUBLICA-Gesetz sowie die dazugehörigen Art. 32a-32m und Art. 41a BPG haben per 1. Juli 2008 das bisherige Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz, AS 2001 707) abgelöst und sind (abgesehen von drei vernachlässigbaren Ausnahmen) weder vor diesem Zeitpunkt bereits angewendet worden (sog. positive Vorwirkung) noch haben sie zur Aussetzung der hier massgebenden Art. 16 BPG und Art. 44 BPV bis zu ihrem Inkrafttreten geführt (sog. negative Vorwirkung; vgl. zum Ganzen: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 346 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 29 ff.). Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Benachteiligung liegt denn auch nicht in den neu eingeführten, den Teuerungsausgleich auf dem Lohn und den Zulagen nicht weiter regelnden Bestimmungen des PUBLICA-Gesetzes und des BPG begründet, sondern vielmehr in der Wahl des Zeitpunktes ihres Inkrafttretens als ebenfalls massgeblicher Zeitpunkt für die Ausrichtung des Teuerungsausgleiches. Inwiefern damit eine (grundsätzlich unzulässige) Vorwirkung des PUBLICA-Gesetzes und der dazugehörigen Bestimmungen des BPG verbunden sein soll, ist nicht ersichtlich.

## **10.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die Beschwerde als unbegründet erweist und abzuweisen ist (vgl. E. 4 ff.), soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann (vgl. E. 2).

## **11.**

In personalrechtlichen Angelegenheiten ist das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht unabhängig vom Verfahrensausgang kostenlos, ausser bei Mutwilligkeit (Art. 34 Abs. 2 BPG). Dem

unterliegenden Beschwerdeführer sind demnach keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

**12.**

Der Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

1.  
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.  
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.  
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.  
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)  
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Lars Birgelen

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.– beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim

Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: