

(Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 28. November 1996)

Negativer Kaufkraftausgleich für Beamte mit Einsatz im Ausland. Fehlende Grundlage für die Auswirkung des negativen Kaufkraftausgleichs auf die Grundbesoldung.

Der Eidgenössischen Personalrekurskommission steht es grundsätzlich zu, vorfrageweise Verordnungen der Verwaltung auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit zu überprüfen. Geprüft wird dabei, ob solche Verordnungen sich in den Grenzen der dem Bundesrat im Gesetz eingeräumten Befugnisse halten (E. 1b).

Eingriffe in die Besoldung, wie sie der Kaufkraftausgleich laut Art. 57 BO 3 vorsieht, bedürfen einer klaren gesetzlichen Delegationsnorm, die sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt, welche die Grundzüge der delegierten Materie umschreibt (E. 3a).

Den Klammerverweisen in der Überschrift von Verwaltungsartikeln kommt keine eigenständige rechtliche Bedeutung zu (E. 3b).

Das Beamtengesetz enthält keine allgemeine, die gesamte Besoldung betreffende Rechtssetzungsdelegation an den Bundesrat. Die Grundbesoldung dient anderen Zwecken als die Auslandszulage. Ebensovien können der Kaufkraftausgleich (Art. 57 BO 3) und der Teuerungsausgleich (Art. 45 Abs. 3bis BtG) gleichgesetzt werden. Die Kompetenz, die Besonderheiten des Dienstes im Ausland zu regeln (Art. 20a BtG), umfasst keine Eingriffe in die Grundbesoldung (E. 3d).

Adaptation négative au pouvoir d'achat pour les fonctionnaires affectés à l'étranger. Base déficiente en ce qui concerne les effets, sur le traitement de base, d'une adaptation négative.

En principe, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral peut vérifier à titre préjudiciel la constitutionnalité et la légalité des ordonnances de l'administration. Elle examine notamment si de telles ordonnances restent dans les limites des pouvoirs conférés par la loi au Conseil fédéral (consid. 1b).

Les ingérences dans le traitement telles que les prévoit l'adaptation au pouvoir d'achat selon l'art. 57 RF 3 nécessitent une norme de délégation dans une loi au sens formel, limitée à une certaine matière et décrivant de manière précise les points essentiels de la question qui fait l'objet de la délégation (consid. 3a).

Le renvoi à un article de loi figurant entre parenthèses dans la note marginale d'un article d'ordonnance ne revêt aucune signification juridique autonome (consid. 3b).

Le Statut des fonctionnaires ne confère au Conseil fédéral aucune délégation législative générale portant sur l'ensemble de la rémunération. Le traitement de base n'a pas le même but que l'allocation de séjour à l'étranger. L'adaptation au pouvoir d'achat (art. 57 RF 3) et la compensation du renchérissement (art. 42 al. 3bis StF) ne peuvent pas davantage être confondus. La compétence du Conseil fédéral de régler les particularités du service à l'étranger (art. 20a StF) ne comprend pas celle d'intervenir sur le traitement de base (consid. 3d).

Adeguamento negativo al potere d'acquisto per funzionari con luogo di servizio all'estero. Difetto di basi per quanto concerne gli effetti dell'adeguamento negativo al potere d'acquisto sullo stipendio di base.

La Commissione federale di ricorso in materia di personale può in principio esaminare a titolo pregiudiziale la costituzionalità e la legalità delle ordinanze dell'amministrazione. In tale contesto esamina se le ordinanze in questione non oltrepassano i poteri conferiti dalla legge al Consiglio federale (consid. 1).

Per ingerenze nello stipendio quali quelle previste dall'adeguamento al potere d'acquisto giusta l'art. 57 RF 3 occorre una norma di delegazione chiara, limitata ad una materia determinata e circoscritta, in cui siano definiti i principi della materia che è oggetto della delegazione (consid. 3a).

Il rinvio fra parentesi nel titolo degli articoli di un'ordinanza non riveste alcun significato giuridico autonomo (consid. 3b).

L'ordinamento dei funzionari federali non conferisce al Consiglio federale nessuna delegazione legislativa generale concernente l'intero stipendio. Lo stipendio di base ha scopi diversi rispetto all'indennità di soggiorno all'estero. Ancor meno possono essere comparati l'adeguamento al potere d'acquisto (art. 57 RF 3) e la compensazione del rincaro (art. 45 cpv. 3bis OF). La competenza di disciplinare le particolarità connesse con il servizio all'estero (art. 20a OF) non comprende le ingerenze nello stipendio (consid. 3d).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. X ist als Botschafter für das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Ausland tätig. Am (...) teilte die Sektion Bezüge und Zulagen des Generalsekretariates den Schweizerischen Vertretungen im betreffenden Staat mit, dass die Auswertung der Preiserhebung von Januar 1995 unter Berücksichtigung des Wechselkurses einen neuen Vergleichsindex ergeben habe, weshalb das Eidgenössische Personalamt den Kaufkraftausgleich (KKA) rückwirkend auf den (...) 1995 auf -5% festsetze. X ersuchte in der Folge das Generalsekretariat des EDA um eine Verfügung bezüglich der Frage, ob ein negativer KKA auch auf die Besoldung angewendet werden könne.

Das Generalsekretariat des EDA erliess daraufhin am 21. Juni 1995 eine Verfügung. Es führte darin im wesentlichen aus, die Auslegung des Wortlautes von Art. 57 der Beamtenordnung (3) vom 29. Dezember 1964 (BO 3, SR 172.221.103) lasse keinen Zweifel darüber offen, dass die Besoldung grundsätzlich dem KKA unterliege und sich sowohl eine Erhöhung wie auch eine Herabsetzung des KKA auf diese auswirken könne. Denn nur so könne Ziel und Zweck des KKA, nämlich die Kaufkraft des Einkommens des Bediensteten im Ausland zu wahren und den Preisunterschied der Güter und Dienstleistungen zwischen der Zentrale in der Schweiz und dem Dienstort im Ausland auszugleichen, erreicht werden, so dass der Lohnwert des EDA-Bediensteten im Ausland dem entsprechenden Einkommen des EDA-Bediensteten in der Schweiz entspreche.

B. Mit Beschwerde vom 5. Juli 1995 focht X die Verfügung des Generalsekretariats des EDA mit der Begründung an, Art. 57 BO 3

beziehe sich auf Art. 42 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, SR 172.221.10), welcher ausdrücklich von Auslandszulagen spreche, wohingegen die Besoldung in Art. 36 BtG geregelt würde. Die Festsetzung der Besoldung stehe dem Parlament zu und könne somit nicht Gegenstand einer Verordnung des Bundesrates sein, zumal Art. 20a BtG dem Bundesrat lediglich die Regelung der Besonderheiten des Dienstverhältnisses im Ausland und nicht auch der Besoldung übertrage. Das Grundgehalt dürfe daher im Zusammenhang mit dem KKA nicht angerührt werden.

Das EDA wies die Beschwerde mit Entscheid vom 1. März 1996 ab. Aufgrund des klaren Wortlautes von Art. 57 BO 3 sei davon auszugehen, dass diese Bestimmung ausdrücklich auch die Grundbesoldung, und zwar sowohl im positiven als auch im negativen Sinne, erfasse. Es sei zwar denkbar, in Art. 42 BtG eine unvollständige Regelung zu sehen, weil diese Bestimmung eine Lücke für jenen Sachverhalt aufweise, bei dem die Umstände nicht für eine Zulage, sondern für einen Abzug sprechen würden. Es lägen vorliegend aber unter dem Gesichtspunkt der Gesetzesdelegation - vor allem in Anbetracht der neueren Tendenz des Gesetzgebers, im Beamtengesetz immer mehr zu eher offenen Delegationen zu neigen - wichtige Gründe vor, die Art. 57 BO 3 rechtmässig erscheinen liessen. Es könne jedenfalls keine offensichtliche Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit festgestellt werden. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die erwähnte Bestimmung insbesondere in der Delegationsnorm von Art. 20a BtG eine rechtlich ausreichende Grundlage finde. Die Offenheit dieser Delegation sei notwendig, weil es für den Gesetzgeber ausserordentlich schwierig sei, alle Fragen, die sich wegen der Besonderheiten des Dienstverhältnisses im Ausland ergäben, im Voraus zu beantworten.

C. Mit Beschwerde vom 10. April 1996 gelangt X an die Eidgenössische Personalrekurskommission (PRK). Er beantragt, der Entscheid des EDA vom 1. März 1996 sei aufzuheben und seine Grundbesoldung von der Berechnung des KKA auszunehmen. Entsprechend sei die erfolgte Kürzung seiner Grundbesoldung um 5% rückgängig zu machen und das EDA zu verhalten, ihm den Differenzbetrag nebst 5% Zins seit 1. Oktober 1995 (Mittelsatz) nachzuzahlen. Zur Begründung macht der Beschwerdeführer hauptsächlich geltend, Art. 42 BtG stelle keine genügende Rechtsgrundlage für eine negative Auswirkung des KKA auf die Besoldung dar. Es sei mit dem Legalitätsprinzip unvereinbar, wenn durch eine KKA-Ermittlung die Zulage zur Besoldung in einen Abzug von derselben umfunktioniert würde. Was Art. 20a BtG betreffe, so sei bereits aus der systematischen Einordnung dieser Bestimmung ersichtlich, dass damit keine Voraussetzung dafür geschaffen werden sollte, dass der Bundesrat unter Umständen in die gesetzlichen Besoldungsregelungen eingreifen könne. Gerade wenn eine Verordnungsbestimmung in die Rechtsstellung des ihr Unterworfenen eingreife, seien sehr strenge Bedingungen an die Umschreibung der Delegation im Gesetz zu stellen. Die Ausdehnung eines negativen KKA auf die Grundbesoldung erweise sich somit als gesetzwidrig und sei aufzuheben.

Das EDA und das Eidgenössische Personalamt (EPA) schliessen in ihren Vernehmlassungen vom 10. Juni 1996 bzw. 29. Mai 1996 je auf Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

1.a. (...)

b. Der PRK steht es als richterlicher Instanz - im Unterschied zu den beschränkten Möglichkeiten des EDA als Verwaltungsbehörde - grundsätzlich auch zu, vorfrageweise Verordnungen der Verwaltung auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen («konkrete Normenkontrolle»; BGE 119 Ia 245 E. 5a, 119 IV 262 E. 2, 118 Ib 245 E. 3b, 114 Ib 19 E. 2; VPB 59.59 E. 2.2, S. 499; Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1993, Rz. 1807). Sie unterwirft dieser Kontrolle insbesondere die auf eine gesetzliche Delegation gestützten (unselbständigen) Verordnungen (vgl. BGE 110 II 72 E. 2, 109 V 218 E. 5a, 107 Ib 246 E. 4). Geprüft wird dabei, ob solche Verordnungen sich in den Grenzen der dem Bundesrat im Gesetz eingeräumten Befugnisse halten und - soweit das Gesetz die Verwaltung nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen - auch die Verfassungsmässigkeit der Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 113 Abs. 3 und Art. 114bis Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) für die PRK verbindlich. Sie hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die umstrittenen Verordnungsvorschriften offensichtlich aus dem Rahmen der der Verwaltung im Gesetz delegierten Kompetenzen herausfallen oder aus anderen Gründen verfassungs- oder gesetzwidrig sind. Es ist ihr dagegen verwehrt, die Angemessenheit zu prüfen und allenfalls ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen der Verwaltung zu setzen oder die Zweckmässigkeit zu untersuchen (vgl. BGE 121 II 467 E. 2a, 120 Ib 102 E. 3a, 120 V 457 E. 2b, 119 Ia 245 E. 5a, 118 Ib 88 und 372, 114 Ib 19 E. 2, 109 Ib 288 E. 2a, 109 V 219; André Grisel, Traité de droit administratif, Bd. I, Neuenburg 1984, S. 328; Pierre Moor, Droit administratif, Bd. I: Les fondements généraux, 2. Aufl., Bern 1994, S. 263 f.). Die vom Bundesrat verordnete Regelung verstösst allerdings dann gegen Art. 4 BV, wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- oder zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt (BGE 120 V 457 E. 2b, 120 Ib 102 E. 3a, 119 Ia 245 E. 5, 118 V 225 E. 2b, 118 Ib 538 E. 1).

2. Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 57 BO 3 verfüge über keine hinlängliche Rechtsgrundlage im Beamtengesetz, um die Grundbesoldung in den KKA miteinzubeziehen. Das Beamtengesetz regle die Besoldung vielmehr abschliessend bzw. übertrage einzelne Kompetenzen diesbezüglich dem Parlament. Der Bundesrat entbehre daher einer Kompetenz zum Erlass von Art. 57 BO 3, soweit davon die Besoldung betroffen sei.

Gemäss Art. 57 Abs. 1 BO 3 unterliegen die Besoldung und die in den Art. 55 und 56 BO 3 vorgesehenen Zulagen einem KKA, wenn die Preise der Güter und Dienstleistungen am Dienstort im Ausland höher oder geringer sind als in der Schweiz. Bei der Bemessung des KKA wird von den Bezügen des Beamten an der Zentrale ausgegangen. Der KKA dient zur Wahrung der Kaufkraft des Einkommens am ausländischen Dienstort. Seine Funktion besteht demnach ausschliesslich darin, den Preisunterschied der Güter und Dienstleistungen zwischen der Zentrale in Bern und dem Dienstort im Ausland auszugleichen. Er dient hingegen nicht der Abgeltung des Mehraufwandes, der mit dem Amt und dem Aufenthalt im Ausland verbunden ist. Diesen Zweck erfüllen andere Auslandszulagen (vgl. unveröffentlichter BGE vom 22. November 1991, E. 4c).

Der Wortlaut von Art. 57 BO 3 an sich umfasst klar sowohl die Auslandszulagen als auch die Besoldung. Auch in Anbetracht der Formulierung, dass ein KKA im Falle von höheren oder auch geringeren Preisen am Dienstort im Ausland vorzunehmen ist, ist davon auszugehen, dass der KKA nicht nur positiv, sondern auch negativ ausfallen kann. Insofern geht die Verwaltung buchstabengetreu vor, wenn sie den KKA auch auf die Besoldung anwendet. Der Beschwerdeführer zweifelt aber am Bestehen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die Anwendung des KKA auf die Besoldung.

3.a. Alle Verwaltungstätigkeit, sowohl die Eingriffs- als auch die Leistungsverwaltung, untersteht dem Legalitätsprinzip, d. h. alles

Verwaltungshandeln ist nur gestützt auf das Gesetz zulässig. Das Erfordernis des Rechtssatzes verlangt grundsätzlich, dass die Staatstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind. Die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, müssen ausserdem in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein (Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz. 296 ff.).

Die Gesetzesdelegation - im vorliegenden Fall vor allem von Interesse die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Exekutive - stellt ein Durchbrechen des Grundsatzes der Gewaltenteilung und eine Einschränkung der demokratischen Rechte dar, weshalb mehrere Voraussetzungen an die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation gestellt werden. So darf die Delegation nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein, die Delegationsnorm muss in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein, sie muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken und die Grundzüge der delegierten Materie müssen in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sein (Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 325 ff.). Je nach Art des Eingriffs und je nach Handlung sind strengere oder weniger strenge Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zu stellen (Thomas Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 73; vgl. BGE 118 Ia 309 E. 2a).

b. Die Beamtenordnung (3) stützt sich zur Hauptsache auf das Beamtengesetz. Art. 57 BO 3 verweist in seiner Überschrift in Klammern auf Art. 42 BtG und neu seit 1. Januar 1996 auch auf Art. 20a BtG. Diese Klammerverweise sind vor allem im Rahmen einer Auslegung zweifellos von Nutzen, es kommt ihnen aber keine eigenständige rechtliche Bedeutung zu. Die Tatsache allein, dass ein Artikel in den Klammern zitiert wird, gibt ihm in keiner Weise die Qualität einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Ebenso wenig lässt ein fehlender, falscher oder unzureichender Klammerverweis den automatischen Schluss zu, dass eine gesetzliche Grundlage fehlt. Wichtig ist einzig, dass der jeweilige Artikel der Verordnung tatsächlich aufgrund einer entsprechenden, in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehenen Delegation erlassen wurde. Ob auf die Delegationsnorm ausdrücklich hingewiesen wird oder nicht, ist hingegen von untergeordneter Bedeutung. Auf keinen Fall zieht das Unterlassen des zutreffenden Klammerverweises bereits die Unrechtmässigkeit der betreffenden Verordnungsnorm nach sich.

c. Art. 42 BtG sieht vor, dass dem Beamten schweizerischer Nationalität, der im Ausland wohnen muss, neben der Besoldung eine Auslandszulage ausgerichtet werden kann, wenn die Verhältnisse es rechtfertigen. Abs. 2 von Art. 42 BtG überträgt die Ordnung des Anspruchs auf Auslandszulagen dem Bundesrat. Mit dieser offenen Delegation wird dem Bundesrat für die Regelung der Auslandszulage in ihren Einzelheiten ein sehr weiter Spielraum eingeräumt, so dass sich die PRK auf die Prüfung zu beschränken hat, ob Art. 57 Abs. 1 BO 3 hinsichtlich der Auslandszulage offensichtlich aus dem Rahmen der der Verwaltung im Gesetz delegierten Kompetenz herausfällt oder aus anderen Gründen verfassungs- oder gesetzwidrig ist (vgl. E. 1b).

Gemäss Art. 42 Abs. 1 BtG kann dem Beamten eine Auslandszulage ausgerichtet werden. Weder ist ein Mindestbetrag vorgeschrieben noch wird garantiert, dass überhaupt eine solche Zulage zu erfolgen hat. Diese kann demzufolge - theoretisch zumindest - auch gleich Null sein. Art. 42 BtG stellt deshalb eine ausreichende Delegationsnorm nicht nur für die generelle Unterstellung der Auslandszulage unter den KKA, sondern auch dafür dar, dass der KKA negativ ausfallen kann, so dass die Auslandszulage vermindert wird. Die Rechtmässigkeit einer positiven oder negativen Beeinflussung der Auslandszulage durch den KKA wird vom Beschwerdeführer im übrigen auch nicht bestritten.

d.aa. Die Besoldung wird in ihren Grundzügen in Art. 36 ff. BtG geregelt. In der Beamtenordnung (3) erfolgt die genauere Ausgestaltung der Besoldungsordnung in Art. 50 ff. In bezug auf die Gliederung der Besoldungsskala besteht für die einzelnen Verwaltungszweige grösste Freiheit in der Einreihung der für sie in Betracht fallenden Ämter. Die Besoldungsansätze ihrerseits sind in weitgehendem Masse abhängig von der Eignung und der Verantwortlichkeit, d. h. von den sehr verschiedenen Anforderungen, welche an die Träger der Ämter gestellt werden (BBl 1924 III 3 und 7). Die Besoldung steht demnach in direktem Zusammenhang mit der jeweiligen Stelle. Sie ist Entgelt für die Qualifikationen des Stelleninhabers, für dessen Ausbildung, dessen Kenntnisse und berufliche Erfahrungen, und sie ist Entschädigung für die an die Arbeit gestellten Anforderungen selber, für deren Schwierigkeitsgrad und die damit verbundene Verantwortung. Nicht entschädigt werden mit dem Grundlohn hingegen die Besonderheiten des Dienstortes. Dafür dient eigens der Ortszuschlag (Art. 37 BtG), welcher für im Ausland tätige Bedienstete durch die Auslandszulage bzw. die Grundzulage (Art. 54 und Art. 55 BO [3]) ersetzt wird. Mit dem Ortszuschlag soll der Lohn für gleichwertige Stellungen in einem gewissen Masse zumindest den örtlichen Verhältnissen angepasst werden. Der Gesetzgeber war sich dabei von Beginn an bewusst, dass diese Zulagen in vielen Fällen die tatsächlich bestehenden Unterschiede nicht völlig auszugleichen vermögen, die Mehrbelastungen aber wenigstens vermindert werden können (BBl 1924 II 149 ff.). Diese Erkenntnis gilt analog für die Grundzulage, welche bereits aus rechnerischen Gründen nur schwierig einen genauen Ausgleich der Mehrkosten bringen kann.

Die Besoldung ist daher nach ihrem Zweck von der Auslandszulage klar zu trennen. Während erstere unbeeinflusst vom Arbeitsort aufgrund der Person des Stelleninhabers und des Stellenprofils festgelegt wird, bezweckt die Auslandszulage die Deckung der zusätzlichen Kosten, die aus dem Umstand des Arbeitsplatzes im Ausland entstehen.

bb. Was die Kompetenzübertragung des Gesetzgebers im Bereich der Besoldung auf die Verwaltung im einzelnen anbelangt, so hat der Gesetzgeber - im Gegensatz zu der Delegation betreffend die Auslandszulage - auf eine allgemeine, weit gefasste Delegation verzichtet. Zwar war nie die alleinige Kompetenz des Gesetzgebers vorgesehen gewesen, sondern bereits bei der Ausarbeitung des Beamtengesetzes stand fest, dass die Durchführung der im Entwurf niedergelegten Grundsätze der vollziehenden Behörde anvertraut werden sollte (BBl 1924 II 4). Im Beamtengesetz selber schliesslich wurden die Kompetenzen auf einzelne Artikel beschränkt, so namentlich in Art. 37 Abs. 4, Art. 38 Abs. 1, altArt. 40 Abs. 4 und Art. 41 Abs. 5 BtG. Dies lässt den Schluss zu, dass keine Gesetzeslücke vorlag, sondern bewusst der Lösung der konkreten Übertragung der Ausgestaltungskompetenz in den einzelnen Artikeln der Vorzug gegeben wurde.

Mit der Teilrevision von 1986 wurde im Titel von Art. 45 BtG der Teuerungsausgleich eingefügt und in Abs. 3bis von Art. 45 BtG der Anspruch darauf gesetzlich verankert. Gleichzeitig wurde dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, jährlich die aufgelaufene Teuerung in die massgebenden Bezüge einzubauen (BBl 1986 II 330 f.). Eine generelle Delegation erfolgte auch dieses Mal nicht. Die letzte Teilrevision allerdings - in Kraft seit 1. Januar 1996 - brachte tatsächlich eine vermehrte Kompetenzübertragung an den Bundesrat für Reallohnmassnahmen, begleitet von einem grösseren Handlungsspielraum im Bereich des Teuerungsausgleichs (BBl 1993 IV 513). Entsprechend sieht heute Art. 45 Abs. 3bis BtG vor, dass der Bundesrat die Einzelheiten des Teuerungsausgleichs regelt.

Es ist daher richtig, dass der Exekutive tendenziell mehr Kompetenzen im Besoldungswesen, namentlich in bezug auf den Teuerungsausgleich, übertragen werden. Doch kann deshalb zumindest im Bereich der Besoldung nicht davon gesprochen werden, dass der Gesetzgeber im Beamtengesetz immer mehr zu eher offenen Delegationen neige, wie dies vom EDA in seinem

Entscheid vom 1. März 1996 vorgebracht wird. Vielmehr beschränkt er sich weiterhin auf präzise Delegationsnormen in einzelnen Artikeln (vgl. z. B. Art. 39, Art. 40 und Art. 45 BtG), anstatt eine die gesamte Besoldung umfassende Übertragung der Kompetenzen auf den Bundesrat vorzusehen. Es ist daher notwendig, dass die Kompetenz, den KKA auch auf die Besoldung anzuwenden, der Verwaltung ausdrücklich in einem Gesetz im formellen Sinn übertragen wird, weil eine allgemeine, die Besoldung betreffende Delegationsnorm im Beamtengesetz nicht vorgesehen ist.

cc. Gemäss Art. 45 Abs. 3bis BtG unterliegt unter anderem die Besoldung einem angemessenen Teuerungsausgleich, dessen Einzelheiten der Bundesrat regelt. Die Änderung dieses Artikels ist aber erst am 1. Januar 1996 in Kraft getreten und findet auf den vorliegenden Fall deshalb keine Anwendung. Aber auch wenn eine solche Kompetenz bereits in altArt. 45 Abs. 3bis BtG vorgesehen gewesen wäre, ergäbe sich daraus keine Kompetenz für den Bundesrat in Sachen KKA, da der Teuerungsausgleich dem KKA nicht gleichgesetzt werden kann. Während der Teuerungsausgleich zum Ziel hat, den Lohn den jeweils gestiegenen Lebenskosten in der Schweiz anzupassen, dient der KKA dem Ausgleich der Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und dem jeweiligen ausländischen Arbeitsort. Eine Kompetenz zur Regelung des Teuerungsausgleichs vermag daher keine entsprechende Kompetenz zur Regelung des KKA zu begründen.

Eine analoge Anwendung der in altArt. 45 Abs. 3bis BtG vorgesehenen Kompetenz auf den KKA ist auch deshalb ausgeschlossen, weil die Grundbesoldung, wie bereits erwähnt, mit der Tatsache, dass der Empfänger im Ausland tätig ist, in keinem Zusammenhang steht, sondern vielmehr an die Person selbst und das Stellenprofil gebunden ist (vgl. E. 3d/aa). Eventuelle finanzielle Nachteile, die sich aus der Tätigkeit im Ausland ergeben, sind deshalb mittels den eigens dafür geschaffenen Auslandszulagen von Art. 54 ff. BO 3 zu decken, deren genaue Ausgestaltung ihrerseits unbestrittenermassen im Kompetenzbereich des Bundesrats steht.

Aus Art. 45 Abs. 3bis BtG kann daher keine Kompetenz für den Bundesrat abgeleitet werden, wonach dieser die Regelung des KKA in Art. 57 BO 3 auf die Besoldung ausweiten könnte.

dd. Art. 42 BtG ist eindeutige Delegationsnorm in Sachen Auslandszulagen und auf diese beschränkt. Die Argumentation der Verwaltung in ihrem Entscheid vom 1. März 1996, wonach in Art. 42 BtG eine unvollständige Regelung zu sehen sei, weil diese Bestimmung eine Lücke für jenen Sachverhalt aufweise, bei dem die Umstände nicht für eine Zulage, sondern für einen Abzug sprechen würden, vermag nicht zu überzeugen. Der Artikel ist vielmehr klar formuliert und lässt keinen Platz für eine Ausweitung der Kompetenz auf die Grundbesoldung.

ee. Art. 20a BtG überlässt es dem Bundesrat, die Besonderheiten des Dienstverhältnisses zu regeln, die sich aus dem Dienst im Ausland ergeben und die zur Wahrung von Interessen in auswärtigen Angelegenheiten erforderlich sind. Die Botschaft äussert sich nicht eingehend über den eigentlichen Zweck dieses Artikels und besagt lediglich, dass mit dem neuen Art. 20a BtG der Bundesrat in Zukunft den besonderen Erfordernissen des Dienstes von Beamten, die im Ausland eingesetzt werden, gebührend Rechnung tragen soll (BBl 1986 II 323). Jedoch spricht die Systematik des Beamtengesetzes gegen eine Delegationsnorm dieses Artikels hinsichtlich der Regelung von Besoldungsfragen, denn dieser befindet sich im II. Abschnitt, worin die rechtliche Stellung der Beamten im allgemeinen festgehalten wird. Die Besoldungs- und Zulagenfragen aber werden in einem separaten Abschnitt V unter dem Titel «Rechte des Beamten» geregelt. Delegationsnormen hinsichtlich Besoldungs- und Zulagenfragen müssten deshalb in diesem V. Abschnitt vorgesehen werden. Gegen Art. 20a BtG als entsprechende Delegationsnorm spricht ausserdem der Wortlaut der Bestimmung selber. Der Bundesrat erhält darin nämlich die Kompetenz zur Regelung von Besonderheiten, die sich

einerseits aus dem Dienst im Ausland ergeben und die andererseits kumulativ zur Wahrung von Interessen in auswärtigen Angelegenheiten erforderlich sind. Der vorliegende Antrag des Beschwerdeführers beinhaltet aber keineswegs derartige Interessen. Vielmehr sind sie von rein interner Natur und werden entsprechend durch Art. 20a BtG nicht gedeckt.

Eingriffe in die Besoldung hingegen, wie sie der KKA vorsieht, bedürfen einer klaren gesetzlichen Delegationsnorm, welche die Grundzüge der delegierten Materie umschreibt (vgl. E. 3a). Art. 20a BtG erfüllt diese Voraussetzungen ebensowenig wie Art. 42 BtG und kann deshalb nicht gesetzliche Grundlage für die Anwendung des KKA auf die Besoldung sein.

e. Es ergibt sich daher, dass die gesetzliche Grundlage fehlt, die dem Bundesrat die Kompetenz übertragen würde, den KKA nicht nur auf die Auslandszulagen, sondern auch auf die Besoldung anzuwenden. Art. 57 BO 3 kann deshalb entgegen seinem Wortlaut nur auf die Auslandszulagen Anwendung finden. Gemäss Aussage des EDA in seinem Entscheid vom 1. März 1996 besteht die Funktion des KKA darin, den Preisunterschied der Güter und Dienstleistungen zwischen der Zentrale in Bern und dem Dienstort im Ausland auszugleichen. Die PRK bezweifelt nicht die Notwendigkeit eines Systems, welches einen derartigen Ausgleich erlaubt. Aber auch wenn die von der Verwaltung praktizierte Regelung sinnvoll und wünschbar sein mag, erlaubt es dieser Umstand nicht, die Delegationsgrundsätze zu durchbrechen. Vielmehr ist eine solche Regelung auf Gesetzesebene - sei es im Detail, sei es in Form einer Delegationsnorm - vorzusehen.

Dokumente der PRK