

(Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 29. März 2005 in Sachen X. [PRK 2005-001])

Schutzwürdiges Interesse an einer Feststellungsverfügung.

Art. 25 Abs. 2 VwVG.

- Ein schutzwürdiges Interesse zum Erlass einer Feststellungsverfügung kann auch an der Feststellung künftiger öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten bestehen, sofern diese im Zeitpunkt des Feststellungsbegehrens genügend bestimmbar sind (E. 3b, c).

- Auf das Begehren an das Eidgenössische Personalamt um ziffernmässige Feststellung der Arbeitgeberzusatzleistungen des Bundes für die Zukunft war aufgrund der Unbestimmtheit der Berechnungsgrundlagen (Rentenhöhe) und somit mangels Feststellungsinteresse nicht einzutreten (E. 4).

Intérêt digne de protection à une décision en constatation.

Art. 25 al. 2 PA.

- Un intérêt digne de protection à l'obtention d'une décision en constatation peut également exister si elle a pour objet de constater l'existence de droits et obligations futurs de droit public, pour autant que, au moment de la demande en constatation, ceux-ci soient suffisamment déterminables (consid. 3b et 3c).

- Il n'y avait pas lieu d'entrer en matière sur une demande déposée auprès de l'Office fédéral du personnel dans le but de faire constater, de manière chiffrée, les futures prestations complémentaires de la Confédération, en raison du caractère indéterminé des bases de calcul (niveau de la rente), et donc du manque d'intérêt à la constatation (consid. 4).

Interesse degno di protezione ad una decisione di accertamento.

Art. 25 cpv. 2 PA.

- Un interesse degno di protezione all'emanazione di una decisione di accertamento può essere dato anche in caso di accertamento di futuri diritti e doveri di diritto pubblico, nella misura in cui questi siano sufficientemente determinabili al momento della richiesta di accertamento (consid. 3b, c).

- Non entrata nel merito della richiesta inoltrata all'Ufficio federale del personale per l'accertamento della cifra delle future prestazioni complementari della Confederazione in quanto datore di lavoro, a causa dell'indeterminatezza della basi di calcolo (importo della rendita) e quindi per mancanza di interesse all'accertamento (consid. 4).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. X. ist Angehöriger der Armee und erhält ab seiner vorzeitigen Pensionierung mit Vollendung des 58. Altersjahres nebst seiner ordentlichen monatlichen Rente finanzielle Zusatzleistungen des Bundes (so genannte Arbeitgeberzusatzleistungen [im Folgenden: AGZL]; Art. 33 Abs. 6 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV], SR 172.220.111.3; Art. 5 der Verordnung vom 2. Dezember 1991 über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderem Dienstverhältnis [VLVA], SR 510.24). Die VLVA wurde am 1. Januar 2001 revidiert. Die Übergangsbestimmung in Art. 16 Abs. 2 VLVA legt fest, dass die AGZL nach Art. 8 VLVA bei Bediensteten, deren Dienstverhältnis zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Dezember 2010 wegen Erreichen der Altersgrenze nach Art. 3 VLVA aufgelöst wird, zwischen dem 63. und 65. Altersjahr degressiv bzw. nach Jahrgängen ausgerichtet wird. Gemäss Bundesratsentscheid vom 9. Mai 2003 ist für die Ausrichtung dieser Arbeitgeberzusatzleistungen nicht mehr die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA), sondern das Eidgenössische Personalamt (EPA) zuständig (vgl. Art. 33 Abs. 6 BPV).

B. Die Pensionskasse des Bundes hat am 24. März 2004 eine X. betreffende Aufstellung der provisorischen Rentenleistungen per 31. August 20(..) erstellt. In diesem Schreiben hält sie sodann fest, dass allein der Rentenbescheid von PUBLICA im Versicherungsfall verbindlich sei. Basierend auf der provisorischen Rentenberechnung durch PUBLICA nahm das EPA im Schreiben vom 26. März 2004 eine provisorische Berechnung der AGZL per 31. August 20(..) für X. vor und stellte zudem fest, dass nur die vom EPA erstellte Abrechnung für die AGZL im Pensionierungsfall verbindlich sei.

C. Am 9. Juli 2004 gelangte der rechtliche Vertreter von X. schriftlich an das EPA mit dem Begehren, es sei X. durch Erlass einer Feststellungsverfügung bekannt zu geben, wie hoch die AGZL für jedes Jahr ab seinem 58. Altersjahr voraussichtlich ausfallen werde. X. begründete sein schutzwürdiges Interesse an einer Feststellung damit, angesichts der näher rückenden Pensionierung und vor dem Hintergrund der kürzlichen Revision der massgebenden Verordnung und den damit verbundenen Leistungskürzungen über seine künftig verfügbaren finanziellen Mittel in Kenntnis gesetzt zu werden.

D. Mit Schreiben vom 30. Juli 2004 verneinte das EPA das Feststellungsinteresse, da eine genaue Berechnung der AGZL zu diesem Zeitpunkt, mehrere Jahre vor einem allfälligen Altersrücktritt, unmöglich sei. Darum fehle X. das rechtlich geschützte Interesse an einer Feststellungsverfügung. Das EPA schloss das Schreiben wie folgt: «Auf das Gesuch um Erlass einer Feststellungsverfügung über die Höhe der AGZL treten wir deshalb nicht ein.»

E. X. liess daraufhin am 30. August 2004 eine Beschwerde beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) einreichen. Darin beantragte er als erstes die Aufhebung der in Form eines Nichteintretensentscheides erlassenen Verfügung des EPA vom 30. Juli 2004. Ferner ersuchte er das EFD, es sei das Feststellungsinteresse zu bejahen und die Sache zur materiellen Beurteilung und Entscheidung an das EPA zurückzuweisen. Zur Begründung führte X. an, dass das Schreiben des EPA vom 30. Juli 2004 - trotz Briefform und fehlender Rechtsmittelbelehrung - eine Verfügung darstelle, worin das EPA das Feststellungsinteresse zu Unrecht verneint habe. Zudem hielt er dem EPA Rechtsverweigerung vor.

F. Das EPA beantragte mit Vernehmlassung vom 30. September 2004 die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 15. November 2004 an das Eidgenössische Finanzdepartement hielt X. an seinen Anträgen fest.

G. Mit Beschwerdeentscheid vom 6. Dezember 2004 wies das EFD die Beschwerde von X. vom 30. August 2004 wegen Nichteintretens auf das Feststellungsbegehren ab. Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde und auf das Gesuch, das EPA sei anzuweisen, die künftige Rentenhöhe festzustellen, trat das EFD nicht ein.

H. Gegen den Entscheid des EFD vom 6. Dezember 2004 lässt X. (Beschwerdeführer) am 5. Januar 2005 bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK) Beschwerde erheben. Er beantragt die Aufhebung des Entscheides des EFD vom 6. Dezember 2004; zudem sei das Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers zu bejahen. Die Sache sei weiter zur materiellen Beurteilung und Entscheidung an das EPA zurückzuweisen.

I. Mit Vernehmlassung vom 27. Januar 2005 beantragt das EFD, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Aus den Erwägungen:

1.a. (...)

b. Gegen personalrechtliche Beschwerdeentscheide des EFD steht grundsätzlich der Beschwerdeweg an die PRK offen (Art. 35 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG], SR 172.220.1). Beim Verfahren betreffend Streitigkeiten über Ansprüche gegenüber einer Personalvorsorgeeinrichtung, insbesondere der Pensionskasse des Bundes PUBLICA, findet nicht das BPG, sondern das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge Anwendung (BVG, SR 831.40; vgl. Art. 73 BVG; Peter Hänni, Personalrecht des Bundes, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band I, Organisationsrecht, Teil 2, Heinrich Koller/Georg Müller/René Rhinow/Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Basel 2004, Rz. 271). Da es sich im vorliegenden Fall weder um Streitigkeiten mit einer Personalvorsorgeeinrichtung im hievorigen Sinne handelt noch ein Ausschlussgrund nach Art. 35 Abs. 2 oder Art. 36 Abs. 3 BPG vorliegt, ist auf die frist- und formgerechte Beschwerde einzutreten. Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; vgl. Art. 71a Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Er ist somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG).

2.a.-b. (...)

3.a. Die Feststellungsverfügung begründet keine neuen Rechte und Pflichten, ändert keine bestehenden Rechte und Pflichten und hebt solche auch nicht auf. Sie stellt lediglich die für einen konkreten Fall geltende Rechtslage verbindlich klar (Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 28 Rz. 60).

b. Gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG ist dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein entsprechendes schutzwürdiges Interesse nachweist. Der Begriff des schutzwürdigen Interesses ist nach dem Grundsatz der Prozesseinheit im gleichen Sinne auszulegen wie bei der Bestimmung der Beschwerdelegitimation nach Art. 48 Bst. a VwVG (BGE 114 V 202 E. 2c). Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist der Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung gegeben, wenn der Gesuchsteller ein rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung seines Rechtes hat, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und wenn dieses schutzwürdige Interesse nicht durch eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann (so genannte Subsidiarität der Feststellungsverfügung; vgl. BGE 126 II 303 E. 2c, BGE 123 II 413 E. 4b/aa, BGE 121 V 317 f. E. 4a, BGE 119 V 13 E. 2a; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, S. 109 f. Nr. 36). Das schutzwürdige Interesse fehlt mitunter auch, wenn lediglich tatsächliche Verhältnisse geklärt werden sollen oder die Beantwortung abstrakter Rechtsfragen verlangt wird, welche nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein können, weil das Bundesverwaltungsverfahren das Institut der abstrakten Normenkontrolle nicht kennt (BGE 108 Ib 546 E. 3; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 28 Rz. 62). Nebst dem besonderen und unmittelbaren (BGE 120 Ib 355 E. 3b) sowie konkreten und individuellen (BGE 123 II 21 E. 2b) schutzwürdigen Interesse muss das Interesse zusätzlich aktuell und praktisch sein (Ulrich Zimmerli/Walter Kälin/Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 117 ff.).

c. Ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 25 Abs. 2 VwVG kann mithin auch an der Feststellung künftiger öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten bestehen, sofern diese im Zeitpunkt des Feststellungsbegehrens schon hinreichend bestimmt sind (Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission [SRK] vom 6. Januar 2005 i.S. X. AG [SRK 2004-001], E. 2a; BGE 108 Ib 546 E. 3, BGE 121 II 479 f. E. 2d, je mit Hinweisen; Zimmerli/Kälin/Kiener, a.a.O., S. 43). Damit ein schutzwürdiges Interesse an zukünftigen Rechten und Pflichten bejaht werden kann, muss die Feststellungsverfügung geeignet sein, die Ungewissheit zu beseitigen. Danach können Gegenstand einer Feststellungsverfügung - dem Verfügungscharakter entsprechend - nur zweifelsfrei bestimmbar sowie eindeutige individuelle und konkrete Rechte und Pflichten sein (zum Ganzen Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 201, 209). Der Partei, die auf Grund einer Feststellungsverfügung Vorkehrungen getroffen hat, dürfen folgerichtig keine Nachteile erwachsen (Art. 25 Abs. 3 VwVG), denn die Verfügung zielt auf die Bewirkung einer rechtlichen Bindung ab (vgl. ferner auch Sergio Giacomin, «Vom Jagdmachen auf Verfügungen» Ein Diskussionsbeitrag, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, [ZBl] 1993 S. 237 ff., S. 244). Dies folgt aus dem Vertrauensschutz. Weicht die Behörde dennoch ab, so hat sie die Voraussetzungen zum Widerruf einer Verfügung zu beachten. Die Missachtung dieser Voraussetzungen kann unter Umständen eine Entschädigungspflicht des Staates gegenüber dem Verfügungsadressaten nach sich ziehen (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, Rz. 997, 2257 ff.).

4. Im vorliegenden Fall gilt es zu prüfen, ob der Beschwerdeführer einen Anspruch auf die ziffernmässige Feststellung seiner Rentenhöhe hat und ob die Vorinstanz zu Recht auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht eingetreten ist.

a. Das EPA hat dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 26. März 2004 im Sinne einer provisorischen Berechnung die Höhe seiner monatlichen AGZL bis zum vollendeten 62. Altersjahr und die gemäss Art. 16 VLVA ab Alter 63 bis 65 reduzierte AGZL bekannt gegeben. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit das EPA inhaltlich über das hinausgehen könnte, was es in der Form einer provisorischen Auskunft bereits kommuniziert hat. Der Beschwerdeführer verlangt denn auch keine verbindliche Zahl, sondern eine ungefähre Einstufung. Die vorgenommene Berechnung der AGZL durch das EPA erfolgte auf den provisorisch errechneten Pensionsleistungen der PUBLICA. Demnach erweist sich schon die Berechnungsgrundlage (Rentenhöhe der PUBLICA) für die in

Aussicht gestellte AGZL als vage, weil in Zeiten der Spar- bzw. Entlastungsprogramme weitere Rechtsänderungen im Bereich der Pensionskasse des Bundes und/oder der VLVA zu erwarten sind. Wie hievor festgehalten (E. 3c), zielt die Feststellungsverfügung aber gerade nicht auf die «ungefähre» Klärung von Rechten und Pflichten ab, sondern stellt diese klar und verbindlich fest. Die Argumentation des Beschwerdeführers, wonach das Verhalten des EPA, nach entsprechendem Ansuchen des Beschwerdeführers um eine Feststellungsverfügung, Rechtsverweigerung darstelle, greift somit ins Leere, denn es fehlt nicht am Willen, sondern an der Möglichkeit der konkreten Berechnung der AGZL durch das EPA. Das Vorgehen des EPA und des EFD kann daher nicht beanstandet werden.

b. Gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG ist dem Begehren des Beschwerdeführers um Erlass einer Feststellungsverfügung ausserdem nur zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller an der Beseitigung einer Unklarheit über den Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten interessiert ist, weil er sonst Gefahr laufen würde, ihm nachteilige Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen. Durch die Unmöglichkeit der ziffernmässigen Feststellung der zukünftigen AGZL durch das EPA erwachsen dem Beschwerdeführer zumindest keine nicht wieder gutzumachenden Nachteile. Aus dem Gesagten folgt, dass es dem Beschwerdeführer zugemutet werden muss, die Berechnung seiner zukünftig verfügbaren finanziellen Mittel auf Grund der errechneten und im Schreiben vom 26. März 2004 eröffneten Zahlen vorzunehmen. Ob die Interessen angesichts der baldigen Pensionierung zudem aktuell und praktisch sind und darum den Erlass einer Feststellungsverfügung rechtfertigen, kann im vorliegenden Fall offen bleiben, da das Feststellungsinteresse durch die Ungewissheit - Unbestimmbarkeit der Höhe der Rente der PUBLICA und der sich daraus ergebenden Beiträge der AGZL - ohnehin zu verneinen ist.

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass die Frage, ob und weshalb die mit der Verordnungsrevision eingeführte Übergangsregelung in Art. 16 VLVA gesetzes- oder verfassungswidrig ist, nicht Thema des vorliegenden Verfahrens sein kann (siehe E. 3b hievor).

(...)

Dokumente der PRK