

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

I. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Entscheid vom 10. April 2003

In der Beschwerdesache
(1A 02 33)

X,

Beschwerdeführer,

gegen

den **Staatsrat des Kantons Freiburg**, Chorherrengasse 118, 1700 Freiburg,

Beschwerdegegner,

betreffend
Öffentliches Dienstrecht,
Frühpensionierung eines Lehrers,
Festsetzung des Betrags der Überbrückungsrente,
(Entscheid des Staatsrats vom 26. Februar 2002)

hat sich ergeben:

A. X war seit 1961 als Lehrer tätig. Mit Verfügung vom 2. Mai 2001 bewilligte der Staatsrat ihm für die Zeit vom 1. September 2001 bis 31. August 2002 einen unbezahlten Urlaub. Im Rahmen der Aktion zur Förderung der freiwilligen Pensionierung ersuchte X mit Schreiben vom 15. November 2001 die zuständigen Behörden, auf den 31. August 2002 pensioniert zu werden und um die Ausrichtung einer AHV-Überbrückungsrente.

B. Am 26. Februar 2002 erliess der Staatsrat zwei Verfügungen.

Mit dem ersten Entscheid (Nr. 373) gewährte er X einen unbezahlten Urlaub für die Zeit vom 1. September 2002 bis zum 30. September 2002. Zur Begründung brachte er vor, dass eine Lehrperson nur auf Ende eines Schuljahrs von ihrem Amt zurücktreten könne. Der Rücktritt könne indessen bei wichtigen Gründen auf einen anderen Zeitpunkt bewilligt werden. Wenn es das Interesse der Schüler erfordere und um einen Wechsel der Klassenlehrer im Laufe des Schuljahrs zu vermeiden, sei der Lehrperson in solchen Fällen ein unbezahlter Urlaub zu gewähren.

Die zweite Verfügung (Nr. 374) bezieht sich auf die vorzeitige Pensionierung. Der Staatsrat genehmigte den Rücktritt von X auf den 30. September 2002 und setzte die monatliche AHV-Übergangsrente auf 1'922 Franken fest. Dieser Entscheid ist nicht weiter begründet.

C. Gegen den Staatsratsentscheid Nr. 374 lässt X am 12. April 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen und beantragen, die AHV-Übergangsrente auf 2'060 Franken festzusetzen. Der Staatsrat schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Auf die Begründungen der einzelnen Begehren wird in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

**Der I. Verwaltungsgerichtshof
zieht in Erwägung:**

3. a) Der Staatsrat ist ermächtigt, solange die Finanzlage des Staats und die Arbeitsmarktsituation es rechtfertigen, die freiwillige (vorzeitige) Pensionierung zu fördern (Art. 1 des Dekrets vom 6. November 1996 über die Förderung der freiwilligen Pensionierung des Staatspersonals [dieses Dekret wurde mittlerweile aufgehoben; seit dem 1. Januar 2003 ist in Kraft die

Verordnung vom 18. Juni 2002 über die Förderung der freiwilligen Pensionierung des Staatspersonals im Jahre 2003, SGF 122.70.81, und seit dem 1. Januar 2004 ist anwendbar die Verordnung vom 8. Juli 2003 über die Förderung der freiwilligen Pensionierung des Staatspersonals in den Jahren 2004, 2005, 2006, ASF 2003-098]). Diese Förderung besteht nach Art. 2 Dekret darin, dass dem Mitarbeiter, der 60 Jahre alt oder älter ist und dies verlangt, bis zur Entstehung seines Anspruchs auf eine AHV- oder IV-Rente eine AHV-Überbrückungsrente gewährt wird, die der maximalen einfachen AHV-Rente entspricht (Abs. 1). Diese Leistung wird nur den Mitarbeitern des Staats gewährt, die mindestens 15 Dienstjahre geleistet haben und deren Verhalten während des ganzen Dienstverhältnisses zufriedenstellend war (Abs. 2).

Zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids betrug die maximale einfache AHV-Rente 2'060 Franken (Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20 Dezember 1946 [AHVG, SR 831.10] i.V.m. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung 01 über die Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV vom 18. September 2000 [SR 831.109]).

- b) Der Staatsrat stützte seinen Entscheid, die Rente des Beschwerdeführers auf 1'922 Franken festzusetzen, auf eine Informationsbroschüre vom Januar 2001 betreffend Förderung der freiwilligen Pensionierung. Danach hat nur der Mitarbeiter mit einer Vollzeitbeschäftigung Anspruch auf eine monatliche AHV-Überbrückungsrente in der Höhe der maximalen einfachen AHV-Rente. Bei Teilzeitanstellung wird die Überbrückungsrente pro rata des durchschnittlichen Beschäftigungsgrades der letzten Jahre ausgerichtet (S. 3 Broschüre).

Aus den anderen Akten, insbesondere aus den Ausführungen in der Beschwerdeantwort, ergibt sich überdies, dass bei der Berechnung der Überbrückungsrente, nebst den verlangten 15 Dienstjahren (Art. 2 Abs. 2 Dekret), auf den Beschäftigungsgrad der letzten 7 Jahre abgestellt wird. Der Zeitraum von 7 Jahren ist weder im Gesetz noch in der Verordnung noch in einem Dekret oder Beschluss festgehalten, sondern entspricht offenbar der Praxis des Staatsrats. So hat ein Mitarbeiter, der 15 Jahre Dienst geleistet, im letzten Jahr aber nur eine Teilzeitbeschäftigung von 50% ausgeübt hat, Anspruch auf lediglich 96,66% der maximalen einfachen Rente (14 Jahre zu 100% + 1 Jahr zu 50% = $1450 : 15 = 96,66\%$).

Da der Beschwerdeführer während des letzten Jahres seiner Anstellung einen unbezahlten Urlaub bewilligt erhielt, zählt dieses Jahr nicht als Dienstjahr, so dass er nach dem oben Gesagten einen Abzug seiner Rente von 6,67% in Kauf nehmen muss (14 Jahre zu 100% + 1 Jahr zu 0% = $1400 : 15 = 93,33\%$).

Der Staatsrat begründet sein Vorgehen im Wesentlichen mit folgenden Argumenten:

Als Arbeitgeber müsse er die Folgen einer freiwilligen Pensionierung selber finanzieren. Die Überbrückungsrente werde durch die Differenz zwischen dem Gehalt des angehenden Pensionierten und dem Gehalt des neuen Mitarbeiters gedeckt (vgl. Art. 4 Dekret). Der Vollzug dieser Massnahme könne nur dadurch erfolgen, dass bei der Festsetzung der Höhe der Rente der Beschäftigungsgrad des Mitarbeiters, der sich pensionieren lassen wolle, berücksichtigt werde. So habe er entschieden, auf einen durchschnittlichen Beschäftigungsgrad aus den letzten Jahren abzustellen, nämlich "einerseits sich auf die letzten sieben Jahre zu beziehen und andererseits, die letzten fünfzehn zu berücksichtigen, wenn der Beschäftigungsgrad der letzten sieben Jahre weniger hoch war als derjenige der letzten fünfzehn Jahre". Mit der Anstellungsdauer von mindestens 15 Jahren wolle man vermeiden, dass Mitarbeiter mit weniger als 15 Jahre Dienst vom Genuss einer vorzeitigen Pensionierung profitieren könnten; somit werde das Kriterium der Treue berücksichtigt. Mit den 7 Jahren könne der Beschäftigungsgrad beachtet werden. Es wäre weder richtig noch gerecht, wenn der Beschäftigungsgrad bei der Berechnung keine Rolle spielen und Mitarbeitern mit einem unterschiedlichen Beschäftigungsgrad ein Betrag in der gleichen Höhe ausgerichtet würde.

4. a) Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben. In einem Brief vom 25. November 2001 an die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (nachfolgend: EKSD) habe er dargelegt, dass nach der Informationsbroschüre des Staatsrats für die Frühpensionierung 15 Dienstjahre gefordert würden. Daraus könne aus "common sense" geschlossen werden, dass jemand der 40 Dienstjahr habe, selbstverständlich eine volle Überbrückungsrente erhalten werde. Die Information einer allfälligen Kürzung sei nicht an ihn getragen worden; sie sei nachträglich erfolgt. Für ihn habe schon lange festgestanden, dass er frühzeitig in Pension gehen werde. Wenn er gewusst hätte, dass ein Urlaubsjahr eine Kürzung der Rente zur Folge habe, hätte er den Urlaub nicht genommen. Diese mangelnde Information und das "im Glauben lassen", dass das Urlaubsjahr keinen Einfluss auf die Überbrückungsrente habe, verstosse gegen Treu und Glauben, gegen die Voraussehbarkeit staatlichen Handelns und allgemein gegen den Grundsatz des "good governance".
- b) Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) verleih dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen und in sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Damit Vertrauen als berechtigt und damit als schutzwürdig gilt, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt

sein (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, N 622 ff.):

- a) Die Behörde hat in einer konkreten Situation mit Bezug auf eine bestimmte Person gehandelt;
- b) Die Behörde muss zur Auskunftserteilung zuständig gewesen sein oder der Bürger darf sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachtet haben;
- c) Der Bürger konnte die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen;
- d) Er hat im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können;
- e) Die gesetzliche Ordnung darf seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren haben.

Im Lichte dieser (kumulativ verlangten) Voraussetzungen betrachtet, erweisen sich die Vorbringen des Beschwerdeführers als unbehelflich. Weder vom Staatsrat noch von einer anderen Behörde wurde eine verbindliche Zusage gemacht, dass der Beschwerdeführer wegen des unbezahlten Urlaubs keine Reduktion seiner Rente in Kauf nehmen müsste. Im Gegenteil: Mit Schreiben vom 7. Mai 2001 gelangte der Beschwerdeführer an das Personalamt und erkundigte sich, ob sein bereits bestätigtes Urlaubsjahr 2001/2002 eine mögliche Frühpensionierung im Jahre 2002 verhindere. Wenn dies auf irgend eine Weise der Fall sein werde, müsse er auf das Urlaubsjahr verzichten. Anstelle des Personalamts antwortete die EKSD ihm am 16. Juli 2001, dass einer Frühpensionierung nichts im Wege stehe, aber dass "in diesem Fall die maximale Überbrückungsrente des Urlaubsjahres nicht zu 100%, sondern lediglich zu 85% ausbezahlt würde. Dies aufgrund des Urlaubsjahres, in dem Sie keinen Verdienst hatten". Der Beschwerdeführer wusste somit bereits vor dem Antritt seines unbezahlten Urlaubs und des vorzeitigen Rücktritts über eine mögliche Rentenreduktion Bescheid. Auch aus der erwähnten Informationsbroschüre kann er gestützt auf den Vertrauensgrundsatz nichts zu seinen Gunsten ableiten und zwar deshalb nicht, weil darin den Mitarbeitern des Staats keine Zusicherungen gemacht werden. Es ist dort festgehalten (S. 3), dass nur der Vollzeitbeschäftigte Anspruch auf eine volle Rente hat und bei einer Teilzeitbeschäftigung der Betrag herabgesetzt wird. Es trifft auch zu, dass im Entscheid über das Gesuch um Bewilligung für den unbezahlten Urlaub nichts über die Rente gesagt wird. Dieses Stillschweigen kann aber keinesfalls als eine Zusage für eine ganze Rente ausgelegt werden. Denn dieser Entscheid hat mit jenem über die vorzeitige Pensionierung nichts zu tun.

- c) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Beschwerdeführer nie ausdrücklich die schriftliche oder mündliche Festlegung der Übergangsrente verlangt hatte. Auch wurde weder eine ausdrückliche noch stillschweigende

Zusicherung auf die Ausrichtung einer vollen Rente erteilt. Die Behörde hatte den Beschwerdeführer aber mit Schreiben vom 16. Juli 2001 auf die wahrscheinliche Herabsetzung der Rente orientiert. Somit liegt keine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes vor.

5. a) Der Beschwerdeführer macht zudem eine Verletzung des Legalitätsprinzips geltend. Er bringt vor, dass Art. 2 Abs. 1 Dekret klar und nicht auslegungsbedürftig erscheine. Von der Möglichkeit, die Rente zu kürzen, sei keine Rede. Es werde auch nicht etwa gesagt, dass "grundsätzlich" Anspruch auf eine volle Rente bestehe, und dem Staatsrat werde keine Kompetenz eingeräumt, Ausnahmen oder besondere Fälle speziell zu regeln. Der Text spreche für sich selbst und sei unmittelbar anwendbar.
- b) Das Legalitätsprinzip - auch Grundsatz der Gesetzmässigkeit genannt - verlangt einerseits, dass jeder Verwaltungsakt sich auf eine generell-abstrakte Norm, also zumindest auf ein Gesetz im materiellen Sinne, stützen muss und andererseits, dass der Rechtssatz im Interesse der Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns und im Interesse der Rechtsgleichheit genügend bestimmt ist. Das Legalitätsprinzip hat seine Grundlage als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns in Art. 5 Abs. 1 BV erhalten, nachdem es vom Bundesgericht als umgeschriebener Verfassungsgrundsatz aus dem Gewaltenteilungsprinzip und dem in aArt. 4 Abs. 1 BV enthaltenen Willkürverbot abgeleitet worden ist (vgl. u.a. BGE 102 Ia 71; HÄFELIN/MÜLLER, N 368 ff.).
- c) Es ist erstellt, dass weder das Gesetz noch das Reglement (Reglement vom 10. Juli 1985 für das Staatspersonal [StPR, SGF 122.70.11]), noch das erwähnte Dekret Fälle aufführt, in denen eine Kürzung der Rente oder gar ein Verzicht auf deren Ausrichtung angebracht ist. Art. 2 Abs. 2 Dekret normiert die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer vollen Überbrückungsrente; Ausnahmen sind ausdrücklich nur dann vorgesehen, wenn das Verhalten des Mitarbeiters während des ganzen Dienstverhältnisses nicht zufriedenstellend war.
- d) Jedes Gesetz weist naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit auf; dies hängt mit dem generell-abstrakten Charakter des Gesetzes, der beschränkten Vorausehbarkeit künftiger Entwicklungen, der mangelnden Präzision der Sprache und dem Bedürfnis zusammen, den rechtsanwendenden Behörden einen gewissen Spielraum für die Berücksichtigung besonderer Umstände im Einzelfall zu verschaffen. Das Gesetz kann auch nicht alle konkreten Fragen, die sich in Zukunft einmal stellen werden, voraussehen. Der Gesetzgeber ist aber auch nicht in der Lage, bereits im Voraus für jedes konkrete Problem die richtige Lösung zu treffen. Häufig kann erst aufgrund der konkreten Umstände die sinnvolle und

gerechte Lösung gefunden werden. In solchen Fällen würden zu hohe Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes zu Ergebnissen führen, die mit der materiellen Gerechtigkeit in Widerspruch stehen. Hier müssen vielmehr weniger bestimmte Normen zulässig sein, die Entscheidungsspielraum für die rechtanwendenden Behörden schaffen. Es handelt sich um so genannte offene Normen, die den Verwaltungsbehörden Ermessen einräumen oder unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe dienen damit der Einzelfallgerechtigkeit und ergänzen insoweit das Gesetzmässigkeitsprinzip (HÄFELIN/MÜLLER, N 388 und N 428).

Die Rechte und Pflichten des öffentlich Bediensteten, insbesondere deren Besoldung, sollen sich im Grundsatz ebenfalls aus einem (zumindest materiellen) Gesetz ergeben. Doch ist nicht erforderlich, dass alle Einzelheiten durch Rechtssatz geregelt werden. Eine gewisse Flexibilität ist im öffentlichen Dienstrecht unvermeidlich und zulässig (BGE 123 I 1 E. 4c S. 6).

- e) Das erwähnte Dekret ist ein Beschluss des Grossen Rats und enthält allgemeinverbindliche Rechtssätze mit beschränkter Geltungsdauer (vgl. Art. 62 Abs. 3 des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grosses Rats [SGF 121.1]). Mit Art. 1 Dekret wird der Staatsrat ermächtigt, die Einzelheiten der frühzeitigen Pensionierung zu regeln, namentlich auch die finanziellen Konsequenzen. Davon hat er Gebrauch gemacht, indem er beispielsweise einem Mitarbeiter mit Teilzeitbeschäftigung nicht die volle AHV-Überbrückungsrente ausbezahlt. Die entsprechenden Überlegungen des Staatsrats (vgl. oben E. 3b) überzeugen; denn es kann nicht angehen, dass ein Teilzeitangestellter die gleiche Rente erhält wie ein Mitarbeiter mit Vollbeschäftigung. Ein solches Vorgehen entspricht dem Sinn des Gesetzes und dem Rechtsgleichheitsgebot.

Der Staatsrat stellt für die Berechnung der Rente auf den Beschäftigungsgrad der letzten 7 Jahre ab. Warum er diese Dauer festlegte, ist nicht nachvollziehbar, aber nicht weiter zu prüfen. Sie erscheint jedenfalls nicht als willkürlich oder unangemessen.

Das Gesagte bedeutet auf den vorliegenden Fall bezogen Folgendes: Einem Mitarbeiter, der während 6 Jahren vor seiner vorzeitigen Pensionierung einer Vollzeit- und während 1 Jahres einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht, ist, wie erwähnt zu Recht, die Überbrückungsrente zu kürzen. Wenn dem so ist, dann muss dies in einem Fall umso mehr in Betracht kommen, wenn ein Mitarbeiter während 1 Jahres überhaupt keine Tätigkeit ausgeübt hat.

- f) Somit bleibt festzustellen, dass eine Kürzung der Rente im Gesetz zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, dies aber dem Sinne nach und gestützt auf die Befugnisse des Staatsrats möglich ist. Einem Mitarbeiter, der während einer bestimmten Dauer keiner Vollzeitbeschäftigung nachging, die gleiche Rente

auszubezahlen wie jenem mit Vollzeitbeschäftigung wäre stossend. Im Übrigen stand es dem Beschwerdeführer frei, auf den unbezahlten Urlaub zu verzichten, wenn er in den Genuss der vollen Rente hätte kommen wollen. Mithin ist davon auszugehen, dass trotz der erheblichen Unbestimmtheit des Dekrets die Kürzung der Rente auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht. Nichtsdestotrotz wäre eine rechtssatzmässige Regelung, wie bei Ausnahmefällen vorzugehen ist, im Interesse der Rechtssicherheit und der Voraussehbarkeit erwünscht (vgl. BGE 123 I 1 E. 4d S. 6).

6. Der Beschwerdeführer kritisiert weiter das Verhalten des Staatsrats als widersprüchlich und nicht kohärent. Es sei nicht logisch, ein Urlaubsjahr nicht zu zählen und nicht zu berücksichtigen, wenn es um die Anzahl Dienstjahre, um Treueprämien oder andere Vorteile aus der Dauer der Dienstjahre gehe, das Dienstjahr dann aber plötzlich mitzurechnen, wenn es um die Beschäftigung in den letzten 7 Jahren gehe. Eine solche Berechnung finde im Dekret keine Stütze. Darin werde gesagt, dass ein Mitarbeiter mindestens 15 Dienstjahre geleistet haben müsse, nicht aber, dass diese in den letzten 15 Jahren vor der Frühpensionierung geleistet sein müssen. Auch werde keine verhältnismässige Kürzung festgehalten, wenn der Frühpensionierte in den letzten 7 Jahren ein Urlaubsjahr genommen hat. Aber selbst wenn dem so wäre, hätte der Beschwerdeführer mit seinen 40 Dienstjahren die Voraussetzungen für eine ungekürzte Rente längst erfüllt.

Im Verhalten des Staatsrats ist kein Widerspruch ersichtlich. Die Treueprämie und das Dienstaltergeschenk werden nach dem letzten Beschäftigungsgrad berechnet (aArt. 104 und 107 StPR [neu Art: 113 ff. Art. 149 und 155]). Folgerichtig wird ein unbezahlter Urlaub, der über ein Jahr gedauert hat, nicht berücksichtigt, wenn es um die Anzahl Dienstjahre geht. Gleich wird bei der Berechnung der Rente verfahren, wenn der Beschwerdeführer in den letzten 7 Jahren vor seinem vorzeitigen Rücktritt einen unbezahlten Jahresurlaub bewilligt erhielt. Von einem widersprüchlichen Verhalten kann somit nicht die Rede sein.

7. Der Staatsrat hat eine Kürzung der Rente um 6,66% verfügt. Dies stellt eine angemessene Massnahme dar und lässt sich infolgedessen nicht beanstanden. Der Umstand, dass vorerst eine Kürzung um 15% vorgesehen war, kann dem Staatsrat nicht vorgehalten werden. Im Rahmen des Verfahrens hat er offenbar die Vorbringen des Beschwerdeführers, namentlich dessen langjährigen Einsatz, gebührend berücksichtigt und deshalb eine geringere Kürzung vorgenommen.
8. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.