

Tribunal fédéral – 1C_66/2024
1^{re} Cour de droit public
Arrêt du 31 octobre 2024

Fin des rapports de travail

Indemnité de résiliation,
calcul, horaire de travail
fondé sur la confiance

Art. 19 LPers, 78 et 79
OPers



L'arrêt du Tribunal administratif fédéral qui donnait raison à une fonctionnaire de l'Office fédéral de la justice est cassé : l'Office avait correctement calculé l'**indemnité de résiliation** en incluant dans son calcul le treizième salaire, la prime de domicile et la participation à l'abonnement demi-tarif et **en excluant l'indemnité volontaire liée à l'horaire de travail fondé sur la confiance**.

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiberin Dillier.

Verfahrensbeteiligte

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Justiz,
3003 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

A.,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Michael Merker.

Gegenstand

Bundespersonal; Ausrichtung der Zulagen (Vertrauensarbeitszeit) im Rahmen der Abgangsentschädigung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 13. Dezember 2023 (A-4947/2022).

Sachverhalt:

A.

A. war vom 16. Januar 2000 bis 31. März 2022 beim Bundesamt für Justiz (BJ) angestellt. Per 1. Juni 2019 wurde sie als (...) mit einem Beschäftigungsgrad von 100 % eingesetzt. Im neuen, unbefristeten Arbeitsvertrag vereinbarten sie eine Einstufung in die Lohnklasse 29 sowie einen Jahresgrundlohn von Fr. 182'278.85 zuzüglich eines Ortszuschlags von Fr. 5'584.80. Am 8. Juli 2020 einigten sie sich auf das Arbeitszeitmodell der Vertrauensarbeitszeit (VAZ), mit einem entsprechenden Lohnzuschlag von 6 % des Jahreslohnes.

Am 14. Dezember 2021 lösten die Parteien den Arbeitsvertrag im gegenseitigen Einvernehmen per 31. März 2022 auf. Ziffer 4 der Aufhebungsvereinbarung lautet wie folgt:

"Die Arbeitgeberin richtet der Arbeitnehmerin eine Abgangsentschädigung nach Art. 19 Abs. 3 BPG in Verb. [mit] Art. 78 Abs. 1 BPV in der Höhe von 12 Monatslöhnen aus. Die Abgangsentschädigung wird bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses fällig und ausbezahlt."

Nachdem das BJ die Abgangsentschädigung per Ende März 2022 ausgerichtet hatte, beanstandete A. diese mit E-Mail vom 30. März 2022. Sie verlangte, dass neben dem Grundlohn zusätzlich die Entschädigung für die VAZ sowie alle geschuldeten Leistungen des Arbeitgebers mit Lohncharakter, wie etwa Provisionen und 13. Monatslohn, berücksichtigt werden.

Mit E-Mail vom 12. April 2022 räumte das BJ einen Fehler bei der Berechnung der Abgangsentschädigung ein. A. habe auch noch Anspruch auf den 13. Monatslohn (brutto Fr. 14'836.80), den Ortszuschlag (brutto Fr. 5'655.--) sowie einen Anteil an das Halbtaxabonnement in der Höhe von Fr. 110.--. Die Zulage für die (freiwillige) VAZ sei hingegen bei der Berechnung der Abgangsentschädigung nicht zu berücksichtigen. Das BJ zahlte per Ende April 2022 zusätzlich zur bereits ausgerichteten Abgangsentschädigung einen Nettobetrag von Fr. 19'413.30 aus.

Nachdem hinsichtlich der geltend gemachten VAZ-Zulage keine Einigung erzielt werden konnte, gewährte das BJ A. das rechtliche Gehör. Mit Eingabe vom 11. August 2022 hielt A. an ihrem Standpunkt fest und machte eine zusätzliche Entschädigung von Fr. 11'572.60 (brutto) geltend.

Das BJ lehnte das Begehren von A. mit Verfügung vom 26. September 2022 ab. Als Begründung führte es an, die VAZ-Zulage sei nicht Bestandteil der Abgangsentschädigung gemäss Aufhebungsvereinbarung vom 14. Dezember 2021 und werde deshalb nicht zusätzlich ausgerichtet.

B.

Dagegen erhob A. am 28. Oktober 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses hiess das Rechtsmittel mit Urteil vom 13. Dezember 2023 gut und verpflichtete das BJ, A. eine Entschädigung von brutto Fr. 11'572.60 unter Abzug der Sozialversicherungsbeiträge auszurichten.

C.

Das BJ führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragt, der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Dezember 2023 sei aufzuheben und die Verfügung des BJ vom 26. September 2022 sei zu bestätigen. Der Beschwerde sei zudem die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Februar 2024 hat das Bundesgericht der Beschwerde antragsgemäss die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

A. ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. Das BJ hält in der Replik an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Beim angefochtenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich um einen Endentscheid im Bereich des Bundespersonalrechts. Dagegen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a, und Art. 90 BGG). Weil es sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handelt, greift der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit zulässig, wenn der Streitwert wenigstens Fr. 15'000.-- beträgt (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 2 BGG).

1.1. Die Höhe der im Streit liegenden Entschädigung (VAZ-Zulage) beträgt Fr. 11'572.60 und erreicht damit den notwendigen Streitwert nicht. Das BJ vertritt die Auffassung, dass sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne von Art. 85 Abs. 2 BGG stelle. Eine Rechtsfrage von grundsätzlicher

Bedeutung - ein Begriff, der restriktiv auszulegen ist - liegt vor, wenn ein allgemeines Interesse besteht, dass eine umstrittene Frage höchstrichterlich geklärt wird, um eine einheitliche Anwendung und Auslegung herbeizuführen und damit Rechtssicherheit herzustellen ([BGE 135 III 397 E 1.2](#)). In der Beschwerdeschrift ist auszuführen, warum diese Voraussetzung erfüllt ist (Art. 42 Abs. 2 BGG).

1.2. In der Beschwerde wird geltend gemacht, die vorliegend umstrittene Frage nach der rechtlichen Qualifikation der VAZ-Zulage betreffe sämtliche der Bundespersonalgesetzgebung unterstehenden Arbeitsverhältnisse, die mit dem VAZ-Modell ausgestaltet seien. Bei bereits ausbezahlten Abgangsentschädigungen, welche noch nicht verjährt seien, müssten voraussichtlich nachträglich VAZ-Zulagen ausgerichtet werden, was mit hohen finanziellen Kosten verbunden wäre. Würden die VAZ-Zulagen wie im angefochtenen Entscheid (an sich) als Sonderzulagen nach Art. 48 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.2) und damit als Bestandteil des bei der Pensionskasse des Bundes PUBLICA versicherbaren Lohns (Art. 88a i.V.m. Anhang 2 BPV) qualifiziert, hätte dies überdies zur Folge, dass die Bundesverwaltung auf diese Zulagen Vorsorgebeiträge an die zweite Säule zu entrichten hätte.

Es trifft zu, dass der Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Qualifikation der VAZ-Zulage, insbesondere auch im Hinblick auf die vorsorgerechtliche Behandlung, eine allgemeine Tragweite zukommt. Entgegen der Beschwerdegegnerin ist diese Rechtsfrage vom Bundesgericht noch nicht beantwortet worden (vgl. dazu E. 2.6.2 hiernach). Es besteht ein allgemeines Interesse, dass die umstrittene Frage nach den Bestandteilen der Abgangsentschädigung höchstrichterlich geklärt wird. Die Beschwerde ist deshalb gestützt auf Art. 85 Abs. 2 BGG zulässig.

1.3. Weiter ist zu prüfen, ob das BJ zur Beschwerde berechtigt ist.

1.3.1. Das BJ begründet seine Legitimation im Wesentlichen damit, es sei als Arbeitgeberin durch den angefochtenen Entscheid vermögensrechtlich wie eine private Arbeitgeberin betroffen und damit gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Replikweise führt es präzisierend aus, gemäss BGE 141 | 253 E. 3.2 sei auch eine Behörde ohne Rechtspersönlichkeit beschwerdelegitimiert, im Namen des fraglichen Gemeinwesens zu handeln, sofern sie - wie hier - über eine Vollmacht verfüge. Vorliegend sei das BJ gestützt auf die gesetzliche Vermutung nach Art. 2 Abs. 5 BPV als bevollmächtigt anzusehen.

Für den Fall, dass eine Legitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG wider Erwarten verneint würde, stützt das BJ seine Beschwerdeberechtigung auf Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG. Es sei, handelnd für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), in seinem Aufgabengebiet als Arbeitgeberin betroffen. Gemäss Ziffer 7 der Weisung des EJPD zur Delegation der Unterschriftsberechtigung der (damaligen) Departementsvorsteherin vom 1. Februar 2012 (Weisung Unterschriftsdelegation; UDeI) sei der Direktor des BJ, das als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts verfügt habe, ermächtigt, die Behördenbeschwerde nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG im Namen des Departementsvorstehers zu unterzeichnen.

1.3.2. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG die Bundeskanzlei, die Departemente des Bundes oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die ihnen unterstellten Dienststellen, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann. Ob damit die Beschwerdebefugnis in personalrechtlichen Streitigkeiten eingeschlossen wird, hat das Bundesgericht bisher offen gelassen (vgl. Urteile 8C_356/2017 vom 22. Januar 2018 E. 3; 8C_810/2014 vom 1. April 2015 E. 1.3). Dies kann mit Blick auf die nachstehenden Erwägungen auch im vorliegenden Fall geschehen.

1.3.3. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Diese

Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid in gleicher oder zumindest ähnlicher Weise berührt wird wie ein privater Arbeitgeber. Dies ist bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten im Bereich des öffentlichen Dienstrechts grundsätzlich zu bejahen ([BGE 142 II 259](#) E. 4.1; [134 I 204](#) E. 2.3).

1.3.4. Zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist nur ein Gemeinwesen als solches legitimiert, nicht aber eine Behörde oder ein Verwaltungszweig ohne Rechtspersönlichkeit, selbst wenn die Behörde die dem Verfahren zugrunde liegende Verfügung erlassen hat (vgl. [BGE 141 I 253](#) E. 3.2 und 3.3; [140 II 539](#) E. 2.2; [136 V 106](#) E. 3.1; Urteile 1C_53/2024 vom 24. Juli 2024 E. 1.2; 8C_810/2014 vom 1. April 2015 E. 1.2). Vielmehr bedarf es einer Ermächtigung, im Namen des fraglichen Gemeinwesens zu handeln, sei es durch einen speziellen Ermächtigungsbeschluss oder durch entsprechende Vorschriften (vgl. [BGE 141 I 253](#) E. 3.2 und 3.3; [136 V 351](#) E. 2.4; Urteile 9C_460/2021 vom 1. April 2022 E. 2.1, nicht publ. in: [BGE 148 V 242](#); 8C_56/2017 vom 21. Februar 2018 E. 1.4.2, nicht publ. in: [BGE 144 II 65](#); 2C_20/2016 vom 8. April 2016 E. 2.1). Die Befugnis, Gemeinwesen (oder andere öffentlich-rechtliche juristische Personen) prozessual zu vertreten, steht praxisgemäss, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, nur der obersten vollziehenden Behörde zu (vgl. [BGE 134 II 45](#) E. 2.2.3), d.h. auf Bundesebene dem Bundesrat (Art. 1 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]).

1.3.5. Beim BJ handelt es sich um eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung, die dem EJPD unterstellt ist (vgl. Art. 7 und Anhang 1 lit. B Ziff. III 1.2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV; SR 172.010.1]); als solche verfügt es über keine Rechtspersönlichkeit, sondern handelt grundsätzlich nur als Organ des Verwaltungsträgers bzw. des Bundes (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 106 f.). Es stellt sich die Frage, ob das BJ vorliegend ermächtigt ist, den Bund prozessual zu vertreten, bzw. ob sich die Vertretungsbefugnis bereits aus seiner sachlichen Zuständigkeit für Arbeitgeberentscheide ergeben kann.

1.3.6. Gemäss Art. 47 RVOG entscheidet je nach Bedeutung des Geschäfts entweder der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe oder ein Amt (Abs. 1). Der Bundesrat legt durch Verordnung fest, welche Verwaltungseinheit für die Entscheidung in einzelnen Geschäften oder in ganzen Geschäftsbereichen zuständig ist (Abs. 2). Der in Art. 47 RVOG verwendete Begriff der "Entscheidung" ist in einem weiten Sinne zu verstehen und umfasst neben der Kompetenz zum Erlass von Verfügungen namentlich auch die Kompetenz zur Beschwerdeerhebung (vgl. [BGE 138 III 90](#) E. 2.6 mit Hinweis auf die Botschaft zum RVOG vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997 ff., 1097; vgl. auch Urteil 1C_283/2019 vom 24. Juli 2020 E. 3.5).

1.3.7. Im Bereich des Bundespersonalrechts steht die Arbeitgeberfunktion gegenüber dem Personal der Bundesverwaltung von Gesetzes wegen dem Bundesrat zu (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG; SR 172.220.1]). Er kann die Zuständigkeit für Arbeitgeberentscheide den Departementen, der Bundeskanzlei, den Gruppen und Ämtern sowie den dezentralisierten Verwaltungseinheiten übertragen (Art. 3 Abs. 2 BPG). Davon hat er in Art. 2 BPV Gebrauch gemacht. Mit Ausnahme der hier nicht weiter interessierenden Befugnisse des Bundesrates gestützt auf Art. 2 Abs. 1 und 2 BPV bzw. des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin nach Art. 2 Abs. 1bis BPV treffen die Departemente - unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen - alle weiteren Arbeitgeberentscheide und regeln die Zuständigkeit für sämtliche Arbeitgeberentscheide für ihr übriges Personal (Art. 2 Abs. 3 und 4 BPV). Die Zuständigkeit für Arbeitgeberentscheide wird bei den Bundesämtern oder den ihnen gleichzustellenden Organisationseinheiten vermutet, sofern die Departemente nichts anderes bestimmen (Art. 2 Abs. 5 BPV). Gemäss Ziff. 3 Abs. 1 der Weisung über die personalrechtlichen Zuständigkeiten des EJPD vom 1. Dezember 2016 sind die Verwaltungseinheiten des EJPD (namentlich

das BJ) zuständig für sämtliche Arbeitgeberentscheide im Sinne von Art. 2 Abs. 4 BPV für das eigene und das administrativ zugeordnete Personal.

1.4. Vor diesem Hintergrund ist das BJ in seiner Funktion als Arbeitgeberin als zur Beschwerdeerhebung ermächtigt anzusehen (vgl. Art. 47 Abs. 2 RVOG i.V.m. Art. 2 Abs. 5 BPV). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Zu prüfen ist in materieller Hinsicht, ob die VAZ-Zulage bei der Berechnung der Abgangsentschädigung zu berücksichtigen ist und das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdegegnerin zu Recht eine (zusätzliche) Bruttoentschädigung von Fr. 11'572.60 zugesprochen hat.

2.1. Die Abgangsentschädigung ist in Art. 19 BPG sowie in Art. 78 und 79 BPV geregelt. Gemäss Art. 19 Abs. 3 BPG richtet der Arbeitgeber im Falle einer unverschuldeten Auflösung des Arbeitsverhältnisses eine Entschädigung aus, wenn die angestellte Person in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht (lit. a), das Arbeitsverhältnis lange gedauert oder die Person ein bestimmtes Alter erreicht hat (lit. b). Die Höhe der Entschädigung entspricht mindestens einem Monatslohn und höchstens einem Jahreslohn (Art. 19 Abs. 5 BPG; Art. 79 Abs. 1 BPV). Der Gesetzgeber hat dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, den Rahmen für die Entschädigung festzulegen (Art. 19 Abs. 6 lit. a BPG). Nach Art. 79 Abs. 5 BPV richtet sich die Berechnung der Entschädigung nach den Bestandteilen des versicherbaren Lohnes nach Anhang 2 BPV, die am Tag der Fälligkeit der Entschädigung von der angestellten Person bezogen würden. Ausgenommen davon ist die Leistungsprämie (Art. 79 Abs. 5 Satz 2 BPV i.V.m. Anhang 2 lit. h BPV).

Eine Abgangsentschädigung wird ausgerichtet, wenn die Chancen der arbeitnehmenden Person, auf dem Arbeitsmarkt eine neue Stelle zu finden, aufgrund ihrer Ausübung eines Monopolberufs oder einer spezialisierten Funktion, der Länge des Dienstverhältnisses oder ihres Alters verringert sind (vgl. Botschaft vom 14. Dezember 1998 zum Bundespersonalgesetz [BPG], BBl 1999 II 1597 ff., 1618; siehe auch PETER HÄNNI, Personalrecht des Bundes, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Band I: Organisationsrecht, Teil 2, 3. Aufl. 2017, Rz. 127). Diese Entschädigung hat daher, anders als die in Art. 336a oder 337c Abs. 3 OR vorgesehene Entschädigung, keinen präventiven oder pönalen Charakter (vgl. Urteil 9C_43/2018 vom 19. Oktober 2018 E. 5.3.2 mit Hinweisen). Sie wird der angestellten Person als Zeichen ihrer Firmentreue, als Überbrückungshilfe, wenn sie in einem Beruf mit schwacher oder keiner Nachfrage gearbeitet hat, oder in Berücksichtigung ihres Alters, welches sie auf dem Stellenmarkt behindert, ausgerichtet (vgl. HARRY NÖTZLI, in: Portmann/ Uhlmann [Hrsg.], Handkommentar zum Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, N. 10 zu Art. 19 BPG).

2.2. Abgesehen von der Höchstarbeitszeit nach Art. 17 BPG werden Arbeitszeit, Ferien, Urlaub und Umfang sowie der Ausgleich von Mehrarbeit und Überzeit in den Ausführungsbestimmungen geregelt (Art. 17a Abs. 1 BPG). Die Angestellten leisten ihre Arbeitszeit mit den Arbeitszeitmodellen der Jahresarbeitszeit oder der Vertrauensarbeitszeit (Art. 64a bis Abs. 2 BPV). Die Departemente können aus betrieblichen Gründen zusätzlich das Arbeitszeitmodell der gleitenden Arbeitszeit anbieten (Art. 64a bis Abs. 3 BPV). Gemäss Art. 64b Abs. 1 BPV sind Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit von der Erfassung der Arbeitszeit befreit. Sie können keine Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit kompensieren. Für Angestellte der Lohnklassen 30 bis 38 ist Vertrauensarbeitszeit obligatorisch (Abs. 2). Angestellte der Lohnklassen 18 bis 29 können sie mit ihren Vorgesetzten vereinbaren (Abs. 3). Anstelle der Kompensation für Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit erhalten Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit eine jährliche Entschädigung in Form einer Barvergütung von 6 Prozent des Jahreslohnes. Im Einvernehmen mit den Vorgesetzten können sie sich anstelle der Barvergütung ausnahmsweise zehn Ausgleichstage oder 100 Stunden auf ein Sabbaticalkonto gutschreiben lassen (Abs. 5). Die Ausgleichstage sind im Kalenderjahr ihres Entstehens zu beziehen. Ansonsten verfallen sie entschädigungslos, es sei denn, der Bezug ist wegen Krankheit, Unfall oder Mutterschaftsurlaub nicht möglich (Abs. 6).

2.3. Die Vorinstanz hält in Bezug auf die Auslegung der in Ziff. 4 der Aufhebungsvereinbarung vorgesehenen "Abgangsentschädigung nach Art. 19 Abs. 3 BPG in Verb. [mit] Art. 78 Abs. 1 BPV in der Höhe von 12 Monatslöhnen" Folgendes fest: Ein übereinstimmender tatsächlicher Wille der Parteien (subjektive Vertragsauslegung) falle ausser Betracht, da die Bestandteile der Abgangsentschädigung und damit auch die Frage der Berücksichtigung der VAZ-Zulage nicht Gegenstand der Besprechungen im Rahmen der Auflösung des Arbeitsverhältnisses gewesen seien. Dies ist unbestritten.

Weiter erwägt die Vorinstanz, die in Ziff. 4 der Aufhebungsvereinbarung getroffene Regelung sei folglich entsprechend der objektiven Vertragsauslegung so auszulegen, wie sie nach dem Vertrauensgrundsatz habe verstanden werden dürfen und müssen. Hierzu ist allerdings festzuhalten, dass einer Auslegung nach dem Vertrauensgrundsatz insoweit Grenzen gesetzt sind, als sich in Bezug auf die umstrittene Rechtsfrage - wie hier - bereits aus dem anwendbaren Bundespersonalrecht eine klare Regelung ergibt. Wie das BJ zu Recht vorbringt, kann einem öffentlich-rechtlichen Vertrag (vorliegend: Aufhebungsvereinbarung) grundsätzlich nicht auf dem Wege der objektiven bzw. normativen Vertragsauslegung ein Inhalt beigemessen werden, der dem Bundespersonalrecht widerspricht. Vorbehalten bleibt eine ausdrückliche abweichende Vereinbarung. Bei der Auslegung öffentlich-rechtlicher Verträge ist in Zweifelsfällen zu vermuten, dass die Verwaltung nicht bereit ist, etwas zu vereinbaren, was mit den von ihr zu wahren öffentlichen Interessen und der einschlägigen Gesetzgebung im Widerspruch steht (vgl. [BGE 144 V 84](#) E. 6.2.1; [135 V 237](#) E. 3.6; [122 I 328](#) E. 4e; [121 II 81](#) E. 4a).

2.4. Die Vorinstanz führt zwar zunächst zutreffend aus, aus dem blossen Wortlaut von Ziff. 4 der Aufhebungsvereinbarung ergebe sich für die hier strittige Frage keine klare Antwort. Gleiches gelte auch für den Verweis auf die Art. 19 Abs. 3 BPG und Art. 78 Abs. 1 BPV, da sich diese Normen nicht mit der Zusammensetzung, sondern vielmehr mit den Voraussetzungen für die Zusprache einer Entschädigung befassen.

Allerdings richtet sich die Berechnung der Abgangsentschädigung gemäss Art. 79 Abs. 5 BPV nach den Bestandteilen des versicherbaren Lohnes nach Anhang 2 BPV, die am Tag der Fälligkeit der Entschädigung von der angestellten Person bezogen wurden. Ausgenommen davon ist die Leistungsprämie. Entgegen der Vorinstanz legt der Wortlaut von Art. 79 Abs. 5 BPV gerade nicht den Schluss nahe, die VAZ-Zulage sei auch bei der Berechnung der Abgangsentschädigung miteinzubeziehen. So genügt es - entgegen dem vorinstanzlichen Verständnis - nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung gerade nicht, dass es sich um einen Lohnbestandteil handelt, der im Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgangsentschädigung (hier: Ende März 2022) von der Beschwerdegegnerin bezogen worden ist. Erfasst sind aufgrund der Verweisung auf Anhang 2 BPV nur diejenigen Lohnbestandteile bzw. Zulagen, die zum Lohn gehören, der bei der Pensionskasse des Bundes PUBLICA versicherbar ist (vgl. dazu Art. 32g Abs. 5 BPG i.V.m. Art. 88a Abs. 1 BPV; E. 2.5 hiernach). Die Abgangsentschädigung wird somit nicht auf der Grundlage des tatsächlichen monatlichen Bruttogehalts bzw. des "vollen" Lohns samt Lohnbestandteilen und -zulagen ermittelt, sondern auf Grundlage des versicherbaren Lohns.

2.5. Was zum versicherbaren Lohn gehört, ist im Bundespersonalrecht geregelt.

Gemäss Art. 32g Abs. 5 BPG gelten als versicherbarer Lohn der AHV-pflichtige Lohn und die Zuschläge nach Art. 15 BPG. Nicht zum versicherbaren Lohn gehören der Ersatz von Auslagen und Abgeltungen für Leistungen wie Mehrarbeit und Überzeit, Pikett-, Nacht- oder Schichtarbeit. Art. 88a Abs. 1 BPV präzisiert, dass bei der Pensionskasse des Bundes PUBLICA im Rahmen der reglementarischen Bestimmungen der Lohn sowie die Lohnbestandteile nach Anhang 2 BPV versichert werden. Nicht versichert werden die Leistungen des Arbeitgebers nach Art. 81 bis 83 BPV (Leistungen des Arbeitgebers bei Versetzungen und Einsätzen im Ausland sowie bei internationalen Organisationen). Anhang 2 BPV ("Bestandteile des versicherbaren Lohnes") zählt die einzelnen Lohnbestandteile und Zulagen auf, die versichert sind. Dazu gehören neben dem Monatslohn nach Art. 36 BPV (lit. a) insbesondere der Ortszuschlag nach Art. 43 BPV (lit. c), der Teuerungsausgleich nach Art. 44 Abs. 2 lit.

a, b, e bis g BPV (lit. d), die Funktionszulagen nach Art. 46 BPV (lit. e), die Sonderzulagen nach Art. 48 BPV (lit. g) sowie weitere Zulagen (lit. h bis k).

Die VAZ-Zulage ist in dieser Aufzählung in Anhang 2 BPV nicht aufgeführt.

2.6. Die Vorinstanz führt aus, auch wenn es zutrefte, dass eine explizite Erwähnung der VAZ-Zulage im Anhang 2 BPV fehle, ändere dies am Charakter des regelmässig geschuldeten Lohnanspruchs nichts. Dieser sei für die rechtliche Qualifikation entscheidend. Hinzu komme, dass die VAZ-Zulage nach dem Urteil des Bundesgerichts 8C_356/2017 vom 22. Januar 2018 E. 8.8 an sich als Sonderzulage nach Art. 48 BPV zu qualifizieren sei und diesfalls Bestandteil des versicherbaren Lohnes gemäss Anhang 2 lit. g BPV darstelle.

2.6.1. Bei der VAZ-Zulage geht es um einen Ausgleich für die nicht kompensierbare Leistung von Mehrarbeit bzw. Überzeit. Als solche verfügt die in Form einer pauschalen Barvergütung abgeltete Leistung über Lohncharakter (zu Leistungen mit Lohncharakter vgl. JASMIN MALLA, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Handkommentar zum Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, N. 15 zu Art. 15 BPG). Die Qualifikation der VAZ-Zulage als Lohnbestandteil bzw. Zulage zum Grundlohn mit Lohncharakter führt aber entgegen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin für sich allein nicht dazu, sie ohne Weiteres auch als Bestandteil des bei der Pensionskasse des Bundes PUBLICA versicherbaren Lohns (Art. 88a i.V.m. Anhang 2 BPV) und damit auch als Bestandteil der Abgangsentschädigung (Art. 79 Abs. 5 i.V.m. Anhang 2 BPV) zu betrachten; selbst dann nicht, wenn es sich bei der (freiwilligen) VAZ-Zulage um einen regelmässig anfallenden Lohnbestandteil handeln sollte. In Bezug auf die Vorsorge des Bundespersonals stimmt der für die Pensionskasse - und über die Verweisung in Art. 79 Abs. 5 BPV auch für die Bestimmung der Abgangsentschädigung - massgebende Lohn gerade nicht mit dem AHV-pflichtigen Lohn bzw. dem "vollen" Lohn überein (vgl. Art. 32g Abs. 5 BPG und Art. 88a Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 BPV). Dass es bundesrechtswidrig wäre, die VAZ-Zulage gestützt auf Anhang 2 BPV von der BVG-Pflicht - und damit auch von der Abgangsentschädigung - auszunehmen, wird weder behauptet noch ist dies ersichtlich.

2.6.2. Um als Bestandteil des versicherbaren Lohns zu gelten, müsste die VAZ-Zulage somit unter eine der abschliessend aufgezählten Lohnbestandteile bzw. Zulagen nach Anhang 2 BPV fallen. Eine Subsumption unter den im Anhang 2 lit. a BPV aufgeführten Monatslohn nach Art. 36 BPV scheidet von vornherein aus. In Art. 36 BPV wird der maximale Jahresgrundlohn für die 38 Lohnklassen aufgeführt, der in dreizehn Teilen ausbezahlt wird (vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001 [VBPV; 172.220.111.31]). Darunter ist der Grundlohn nach Art. 15 Abs. 1 BPG zu verstehen, ohne allfällige Zulagen (vgl. auch Art. 10 Abs. 2 lit. f VBPV, der die Barvergütung bei Vertrauensarbeitszeit separat aufführt). Daran ändert auch die Qualifikation der VAZ-Barvergütung als Lohnbestandteil bzw. Lohnzulage mit Lohncharakter nichts. Die VAZ-Zulage fällt auch nicht unter eine der anderen in Anhang 2 BPV aufgezählten Zulagen, insbesondere kann sie nicht als Sonderzulage nach Art. 48 BPV qualifiziert werden. Aus dem in diesem Zusammenhang zitierten bundesgerichtlichen Urteil 8C_356/2017 vom 22. Januar 2018 kann nichts zugunsten des vorinstanzlichen Standpunkts abgeleitet werden. Das Bundesgericht hatte im zitierten Urteil insbesondere zu prüfen, worauf sich der Lohnfortzahlungsanspruch im Krankheitsfall erstreckt. Es kam zum Schluss, dass der Lohnanspruch nach Art. 56 Abs. 1 BPV, der sich auf den "vollen Lohn" nach den Art. 15 und 16 BPG bezieht, auch die Barvergütung bei Vertrauensarbeitszeit umfasst. Mit Blick auf die Zulagen und Zuschläge, die im Rahmen der Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 15 Abs. 3 BPG), insbesondere in Art. 43 ff. BPV näher geregelt werden, führte das Bundesgericht zwar aus, "[i]n diesem Zusammenhang ist auch die VAZ-Barvergütung zu sehen, die an sich als Sonderzulage nach Art. 48 BPV («zur Abgeltung besonderer Verhältnisse») zu qualifizieren wäre" (zitiertes Urteil E. 8.8). Es brachte damit allerdings nur zum Ausdruck, dass es sich bei der VAZ-Barvergütung, deren spezifische rechtliche Grundlagen sich in Art. 17a Abs. 2 BPG und Art. 64a BPV (heute: Art. 64b BPV) - und eben nicht in Art. 43 ff. BPV - finden, zwar um eine Zulage zum Grundlohn handelt, die von der Sache her nichts anderes als Lohn nach Art. 15 BPG darstellt, ihr also Lohncharakter zukommt. Die VAZ-

Barvergütung ist als eigenständige Zulage zu betrachten, die - ungeachtet ihres Lohncharakters - nicht unter die in Anhang 2 BPV abschliessend aufgezählten Bestandteile des versicherbaren Lohnes fällt. Darauf deutet auch Art. 32g Abs. 5 Satz 2 BPG hin, nach dem insbesondere Abgeltungen für Leistungen wie Mehrarbeit und Überzeit nicht zum versicherbaren Lohn gehören (vgl. dazu auch Erläuterungen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA), <<https://intranet.infopers.admin.ch>> unter Recht/Personalrecht/Interaktive Publikation des Bundespersonalrechts/Kommentar zu Art. 88a BPV [besucht am 23. September 2024]).

2.7. Das Argument der Vorinstanz, wonach rechtsprechungsgemäss auch für die Berechnung der Entschädigung für eine missbräuchliche Kündigung (Art. 34c Abs. 2 BPG) und für die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall (Art. 56 ff. BPV) die VAZ-Zulage berücksichtigt werde, geht von vornherein fehl. Die Berechnungsweise bzw. Zusammensetzung der Abgangsentschädigung ist klar geregelt (Art. 79 Abs. 5 i.V.m. Anhang 2 BPV), weshalb nicht massgebend ist, welche Lohnbestandteile und Zulagen bei der Berechnung der anderen Entschädigungen miteinbezogen werden. Anders als die Lohnfortzahlung erstreckt sich die Abgangsentschädigung gerade nicht auf den "vollen" Lohn nach Art. 15 und 16 BPG (Art. 56 Abs. 1 BPV), sondern ist gemäss Art. 79 Abs. 5 BPV i.V.m. Anhang 2 BPV auf bestimmte abschliessend aufgezählte Lohnbestandteile bzw. -zulagen beschränkt. Des Weiteren greift der Vergleich mit anderen Entschädigungen - mit dem BJ - auch deshalb zu kurz, weil diese unterschiedliche Zwecke verfolgen.

Im Übrigen leuchtet die unterschiedliche Handhabung im Falle von Krankheit einerseits und Abgangsentschädigung andererseits auch von der Sache her ein: Während die Arbeitnehmenden im Krankheitsfall gehaltsmässig gleich gestellt werden sollen, wie wenn sie arbeiten und Überzeit leisten würden, die mit der VAZ-Zulage abgegolten wird, entfällt die Möglichkeit, Überzeit zu leisten, bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses ohne Weiteres. Es besteht deshalb auch kein Anlass, im Rahmen einer Abgangsentschädigung eine Zulage auszurichten, die eine Kompensation für Mehrarbeit darstellt.

2.8. Nach dem Gesagten berechnet sich die Abgangsentschädigung somit nach den Bestandteilen des bei der PUBLICA versicherten Lohns gemäss Anhang 2 BPV (Art. 79 Abs. 5 BPV). Die VAZ-Zulage ist nicht Bestandteil des in Anhang 2 BPV abschliessend aufgezählten versicherbaren Lohns und wird folglich nicht in die Berechnung der Abgangsentschädigung miteinbezogen. Etwas anderes ergibt sich - entgegen der Vorinstanz - auch nicht aus dem Zweck der Abgangsentschädigung (vgl. hierzu E. 2.1 hiervor). Die Vorinstanz durfte Ziff. 4 der Aufhebungsvereinbarung auch mit Blick auf den Zweck der Abgangsentschädigung nicht dahingehend verstehen, dass die VAZ-Zulage entgegen der Regelung in Art. 79 Abs. 5 i.V.m. Anhang 2 BPV bei der Bemessung der Abgangsentschädigung zu berücksichtigen sei. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 79 Abs. 5 i.V.m. Anhang 2 BPV soll die arbeitnehmende Person während einer befristeten Zeit gerade nicht weiterhin alle bisher ausgerichteten Leistungen ungeschmälert erhalten, sondern nur die bei der PUBLICA versicherten Leistungen. Damit erweist sich auch die Schlussfolgerung der Vorinstanz, aus Sicht der Arbeitnehmerin bestehe eine berechtigte Erwartung, unter dem Begriff des Monatslohns sämtliche bisherigen Leistungen der Arbeitgeberin gemäss aktueller Monatslohnabrechnung zu verstehen, als bundesrechtswidrig. Unerheblich ist dabei, dass in Ziff. 4 der Aufhebungsvereinbarung nicht explizit auf Art. 79 Abs. 5 BPV, sondern auf Art. 19 Abs. 3 BPG und Art. 78 Abs. 1 BPV verwiesen wurde (vgl. E. 2.3 f. hiervor).

3.

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Verfügung des BJ vom 26. September 2022 zu bestätigen. Eine Rückweisung zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens erübrigt sich, da Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in personalrechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich kostenlos sind (Art. 34 Abs. 2 BPG) und das vor Bundesverwaltungsgericht als Partei auftretende Bundesamt keinen Anspruch auf Parteientschädigung hat (Art. 7 Abs. 3 Reglement vom

21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]).

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdegegnerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Dezember 2023 wird aufgehoben und die Verfügung des Bundesamtes für Justiz vom 26. September 2022 wird bestätigt.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 31. Oktober 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Dillier