Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-488/2009
{T 0/2}

Urteil vom 4. März 2009

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richterin Kathrin Dietrich, Richter Lorenz Kneubühler (Abteilungspräsident), Richter André Moser, Gerichtsschreiber Stefan von Gunten.

Parteien

A._____,
vertreten durch Fürsprecher Bruno C. Lenz, Schmiedenplatz 5, Postfach 229, 3000 Bern 7,
Beschwerdeführer,

gegen

Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART),
Reckenholzstrasse 191, 8046 Zürich,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gehaltsmässige Einreichung; zuständige verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz.

Sachverhalt:

A.
A._____ arbeitet seit dem 1. September 1992 als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Eidgenössischen Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz – Tänikon (ART). Im Rahmen einer Neu- bzw. Reorganisation der Forschungsanstalt wurden in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und unter Leitung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) die Stellen der Mitarbeitenden neu bewertet. Für A._____ war die Einstufung in die Lohnklasse 23 vorgesehen.

B.
In Anschluss an mehrere Schriftenwechsel mit der ART und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ersuchte A._____ am 6. März 2008 den Direktor der ART um Überprüfung seiner Einstufung. Die ART hielt am 31. März 2008 an der Einreihung fest. Auf das Gesuch von A._____ vom 3. April 2008 um weitere Erläuterungen wurde ihm am 9. Mai 2008 in einem gemeinsam vom Direktor der ART und der Leiterin Sektion Personal des BLW unterzeichneten Schreiben mitgeteilt, dass die Einreihung in die Endposition 23 korrekt sei. Zudem wurde A._____ für den Fall von weiterhin offenen Fragen ein Gespräch am 21. Mai 2008 in Bern beim BLW angeboten.

C.
Im Anschluss an die Aussprache vom 21. Mai 2008 gelangte A._____ am 13. Juni 2008 (erneut direkt) an die Personalleitung des BLW und bat im Hinblick auf eine Einreihung in die Lohnklasse 24 um die Wiederaufnahme von Verhandlungen bzw. den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Mit Verfügung vom 8. Dezember 2008 wies die ART das Gesuch von A._____ um Einreihung in die Lohnklasse 24 ab. Die Rechtsmittelbelehrung sah als Beschwerdeinstanz das BLW vor.

D.
Mit Beschwerde vom 23. Januar 2009 gelangt A._____ (Beschwerdeführer) an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Verfügung der ART vom 8. Dezember 2008 und rückwirkend per 1. Januar 2008 die Einreihung mindestens in die Lohnklasse 24.

In formeller Hinsicht verweist der Beschwerdeführer unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7317/2007 vom 21. Mai 2008 vorab auf die Verfügungsbefugnis der ART und die Beschwerdezuständigkeit des BLW, macht aber gleichzeitig geltend, es seien die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs an das Bundesverwaltungsgericht erfüllt. Denn das BLW habe massgeblich bei der Stelleneinreihung mitgewirkt und in der strittigen Sache regelmässig mit ihm korrespondiert. Folglich sei davon auszugehen, dass es das BLW als Beschwerdeinstanz wiederum ablehnen würde, seine Funktion mindestens in die Lohnklasse 24 einzureihen.

E.
Am 29. Februar 2009 lud der Instruktionsrichter EVD, BLW und ART ein, zur Frage der zuständigen verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz Stellung zu nehmen.

F.
In ihren Stellungnahmen vom 10. bzw. 13. Februar 2009 äusserten sich das BWL und das EVD eingehend zur Verfügungsbefugnis der ART in personalrechtlichen Angelegenheiten und hielten an der Zuständigkeit des BLW als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz fest. Die ART machte von der Möglichkeit, eine Stellungnahme einzureichen, keinen Gebrauch.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]). Gestützt auf Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt es Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen wurden und keine der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen vorliegt.

1.1 Angefochten ist eine Verfügung der ART über die lohnklassenmässige Zuweisung der vom Beschwerdeführer ausgeübten Funktion. Bevor die Frage zu beantworten ist, ob diese personalrechtliche Verfügung (direkt) beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden

kann (E. 1.2) bzw. welche Behörde die zuständige erste Beschwerdeinstanz ist (E. 1.3), ist zunächst zu untersuchen, ob die ART überhaupt zuständig war, die angefochtene Verfügung zu erlassen.

1.1.1 Die ART ist eine eidgenössische landwirtschaftliche Forschungsanstalt. Sie bildet zusammen mit den Forschungsanstalten Agroscope Changins-Wädenswil (ACW) und Liebefeld-Posieux (ALP) die Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung im BLW unter dem Namen Agroscope. Die Forschungsanstalten gelten als Kompetenzzentren des Bundes im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung; sie sind dem BLW unterstellt (Art. 114 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [LwG, SR 910.1] i.V.m. den Art. 4 ff. der Verordnung vom 9. Juni 2006 über die landwirtschaftliche Forschung [VLF, SR 915.7] und Art. 7 Abs. 3 der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement [OV-EVD, SR 172.216.1]). Jede Forschungsanstalt wird von einer Direktorin oder einem Direktor geleitet. Deren oder dessen Aufgaben und Befugnisse werden vom BLW festgelegt (Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 VLF). Die dem BLW unterstellten Forschungsanstalten sind Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung (Art. 6 Abs. 1 Bst. d der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] i.V.m. Art. 7 Abs. 3 OV-EVD). Sie verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Entgegen ihrer Bezeichnung handelt es sich bei den Forschungsanstalten nicht um Anstalten im Rechtssinne, also technisch-organisatorisch verselbständigte, aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheiten (Art. 6 Abs. 1 Bst. f und Abs. 3 RVOV; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1316; BGE 127 II 32 E. 2b). Die Qualifikation der Forschungsanstalten im Urteil A-7317/2007 vom 21. Mai 2008 E. 1 als „unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten“ (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1323) erweist sich damit als unzutreffend.

1.1.2 Geführt werden die Forschungsanstalten als sogenannte FLAG-Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget (vgl. Art. 44 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010] i.V.m. den Art. 9 ff. RVOV; vgl. auch Thomas Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Bern 2007, Tabelle S. 410). Der Bundesrat erteilt Agroscope vierjährige Leistungsaufträge. Auf der Basis dieser Leis-

tungsaufträge hat der Bundesrat das BLW beauftragt, mit den Forschungsanstalten vierjährige Leistungsprogramme und einjährige Leistungsvereinbarungen abzuschliessen (Art. 3 Abs. 2 VLF i.V.m. Art. 12 Abs. 1 der seit dem 1. Februar 2005 geltenden Geschäftsordnung von Agroscope; vgl. auch den Bundesratsbeschluss vom 4. Oktober 1999 betreffend Leistungsauftrag Agroscope 2000 - 2003). FLAG-Einheiten gehören weiterhin zur zentralen Bundesverwaltung; sie sind voll in die Departementsstrukturen eingebunden und verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit; ihnen wird aber unter anderem eine erhöhte betriebliche Autonomie eingeräumt (Art. 6 Abs. 3 RVOV; SÄGESSER, a.a.O., S. 407 Rz. 13 f. mit Hinweis auf BBl 2001 3538).

1.1.3 Für die Arbeitsverhältnisse des Personals der Forschungsanstalten als Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung gilt das Bundespersonalrecht (Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1] i.V.m. Art. 1 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV, SR 172.220.111.3] und dem Anhang der RVOV). Mit Ausnahme der hier nicht weiter interessierenden Befugnisse des Bundesrates gestützt auf Art. 2 Abs. 1 BPV regeln die Departemente – unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen – die Zuständigkeit für sämtliche Arbeitgeberentscheide für ihr übriges Personal (Art. 2 Abs. 4 BPV).

1.1.4 Das EVD hat die Zuständigkeit in Personalangelegenheiten auf Amtsstufe weitgehend an die Ämter delegiert (vgl. Weisungen vom 30. Juni 1998, 19. Dezember 2001 und 29. November 2002). Diese Delegation umfasst auch das Recht, mit Genehmigung des Departements die Zuständigkeiten mit gewissen Ausnahmen an nachgeordnete Stellen zu übertragen. Aus der derzeit geltenden Weisung vom 29. November 2002 (nachfolgend: Weisung EVD) geht in diesem Zusammenhang hervor, dass die Ämter bzw. das Generalsekretariat abgesehen von wenigen, vorliegend nicht relevanten Ausnahmen zuständig sind für die Arbeitgeberentscheide für das eigene und das administrativ zugeordnete Personal und für die Zuweisung neugeschaffener bzw. veränderter Funktionen zu den Lohnklassen, wobei vorgängig über das Departement ein Gutachten der Bewertungsstelle nach Art. 53 BPV einzuholen ist (Ziff. 1.1 und 1.3 Weisung EVD). Mit Genehmigung des Departements können die Amtsdirektorinnen und -direktoren die ihnen übertragenen Zuständigkeiten an nachgeordnete Stellen delegieren (Ziff. 3 Weisung EVD). Von dieser Befugnis hat das BLW Gebrauch gemacht und im Rahmen der Einführung von FLAG mit Zu-

stimmung des EVD vom 30. Juli 1999 die Kompetenzen im Personalbereich – mit Ausnahme der Personalentscheide auf Direktionsstufe – an die Direktorinnen bzw. Direktoren der Forschungsanstalten (bzw. des Eidgenössischen Gestüts) delegiert. Im entsprechenden Gesuch an das EVD vom 28. Juli 1999 hat das BLW festgehalten, dass die nötige Koordination, Kontrolle und Beratung durch das Amt erfolgen werde. In einer detaillierten Zusammenstellung vom 1. Oktober 1999 hielt das BLW die Zuständigkeiten und Delegationen bezogen auf die einzelnen Bestimmungen des heute nicht mehr geltenden Beamtenrechts fest. Das EVD erklärte sich am 22. Oktober 1999 mit den Abgrenzungen grundsätzlich einverstanden. Ergänzend hielt es fest, dass, soweit Kompetenzen im Personalbereich an die Forschungsanstalten delegiert werden, das BLW neu die Aufgabe der ersten Rekursinstanz zu übernehmen habe.

1.1.5 Die Forschungsanstalten und damit auch die ART verfügen demnach – mit Ausnahme personalrechtlicher Angelegenheiten, die das Direktorium betreffen – über umfassende Autonomie auch im Personalbereich. Wie bereits im Urteil A-7317/2007 vom 21. Mai 2008 festgehalten (E. 1), sind sie bzw. ihre Direktorinnen und Direktoren demzufolge zuständig für sämtliche Arbeitgeberentscheide, die ihr Personal betreffen. Diese Kompetenz umfasst gemäss Ziff. 1.3 Weisung EVD und gestützt auf die umfassende Delegation durch das BLW auch die Verfügungsbefugnis im Zusammenhang mit der Funktionsbewertung (Art. 52 BPV). Somit liegt mit der hier strittigen Verfügung der ART, in welcher dem Beschwerdeführer die Zuweisung seiner Funktion in die Lohnklasse 24 verweigert wurde, ein zulässiges Anfechtungsobjekt vor.

1.2 In personalrechtlichen Streitigkeiten können beim Bundesverwaltungsgericht mit Ausnahme hier nicht anwendbarer Fälle nur Beschwerdeentscheide der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz angefochten werden (Art. 36 Abs. 1 BPG).

1.2.1 Der Beschwerdeführer hat mit Verweis auf Art. 47 Abs. 2 VwVG direkt beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die (erstinstanzliche) Verfügung der ART eingereicht. Nach dieser Bestimmung ist die Verfügung unmittelbar an die nächsthöhere Beschwerdeinstanz weiterzuziehen, wenn die nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfall eine Weisung erteilt, dass oder wie die Vorinstanz verfügen soll; in der Rechtsmittelbelehrung ist darauf aufmerksam zu

machen. Nicht als Weisungen im Sinne dieser Bestimmung gelten Anordnungen der Beschwerdeinstanz in einem Rückweisungsentscheid (Art. 47 Abs. 4 VwVG). Ob die Voraussetzungen für die Erhebung einer Sprungbeschwerde gegeben sind, entscheidet allein das Bundesverwaltungsgericht, dem bei materieller Behandlung eines solchen Rechtsmittels die gleiche Kognition zusteht wie der übersprungenen Instanz (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1683/2006 vom 12. Juli 2007 E. 1.3.1 mit Hinweisen; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.55).

1.2.2 Die blosse Meinungsübereinstimmung zwischen zwei Behörden vermag die für die Zulässigkeit des Sprungrekurses geforderte Weisung an die Vorinstanz in der Regel nicht zu ersetzen (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.55 Fn. 168). Nach der Rechtsprechung genügt es aber, wenn auf Grund der gesamten Umstände bereits feststeht, wie die Beschwerdeinstanz entscheiden werde. In einem solchen Fall rechtfertigt es sich aus prozessökonomischen Gründen, vom Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzuges abzusehen (VPB 61.54 E. 1.5.2 mit Hinweisen; VPB 63.22 E. 1b). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Beschwerdeinstanz massgeblich bei der Entscheidfindung der Vorinstanz mitgewirkt hat (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1781/2006 vom 15. August 2007 E. 1.1 und A-3629/2007 vom 9. Januar 2008 E. 1.2). Vorliegend kann den Akten entnommen werden, dass das BLW nicht nur an den Verhandlungen zwischen dem Beschwerdeführer und der ART, sondern auch an der Entscheidfindung beteiligt war, wurde doch der Brief vom 9. Mai 2008, der Grundlage der angefochtenen Verfügung bildete, vom Direktor der ART und von der Leiterin Sektion Personal des BLW gemeinsam unterzeichnet. Zudem hat das BLW mehrfach Anfragen des Beschwerdeführers beantwortet.

1.2.3 Damit wären die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs erfüllt. Allerdings fragt sich, ob das BLW überhaupt die richtige Beschwerdeinstanz zur Anfechtung der strittigen personalrechtlichen Verfügung der ART ist. Davon hängt ab, ob das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. Wäre nämlich die Zuständigkeit des BLW als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz zu verneinen, fielen die Voraussetzungen des Sprungrekurses weg und die Sache wäre an die zuständige Behörde zu überweisen (Art. 8 Abs. 1 VwVG).

1.3 Gestützt auf Art. 35 Abs. 1 BPG unterliegen mit Ausnahme der in Absatz 2 genannten Fälle Verfügungen des Arbeitgebers der Beschwerde an die in den Ausführungsbestimmungen bezeichnete interne Beschwerdeinstanz. Hinsichtlich der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz hält Art. 110 BPV folgendes fest:

> Beschwerdeinstanzen sind:
> a. die Departemente für erstinstanzliche Verfügungen der Ämter, der Gruppen und der Oberzolldirektion;
> b. die Oberzolldirektion oder die Gruppen für erstinstanzliche Verfügungen nachgeordneter Organe.

1.3.1 Im bereits genannten Urteil A-7317/2007 vom 21. Mai 2008 ist das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis gelangt, verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Forschungsanstalten (bzw. der ACW) in personalrechtlichen Streitigkeiten sei das BLW (E. 1). Dabei wurde erwogen, Art. 35 Abs. 1 BPG schreibe nicht vor, auf welcher Stufe sich die interne Beschwerdeinstanz befinden müsse. Ausdrücklich erwähnt sei lediglich, dass der interne Beschwerdeweg auszuschöpfen sei, bevor der Weg ans Bundesverwaltungsgericht beschritten werden könne. Weil das BLW in personalrechtlichen Angelegenheiten als Aufsichtsbehörde der Forschungsanstalt gelte, seien deren Verfügungen beim BLW als interne Beschwerdeinstanz anfechtbar.

1.3.1.1 Das BLW begründet seine Zuständigkeit ausdrücklich mit Verweis auf Art. 47 Abs. 1 Bst. d VwVG. Als den Forschungsanstalten übergeordnete Einheit sei es ihre Aufsichts- und interne Beschwerdeinstanz.

1.3.1.2 Das EVD stellt sich auf den Standpunkt, Art. 110 Bst. a BPV regle nur den Normfall, dass eine erstinstanzliche Verfügung von einem Amt ausgehe. Der vorliegende Spezialfall, dass eine dem Amt nachgeordnete Organisationseinheit verfüge, werde von der fraglichen Ausführungsbestimmung nicht ausdrücklich erfasst. Deshalb sei auf die Grundsatzregelung von Art. 47 Abs. 1 Bst. d VwVG zurückzugreifen, wonach die Aufsichtsbehörde die Beschwerdeinstanz bilde, wenn die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unzulässig sei und das Bundesrecht keine andere Beschwerdeinstanz bezeichne. Damit seien Verfügungen der ART beim BLW als Aufsichtsbehörde anzufechten. Das EVD falle als interne Beschwerdeinstanz ausser Betracht. Denn es wäre mit Art. 47 Abs. 1 Bst. d VwVG nicht zu vereinbaren und geradezu systemwidrig, wenn eine Verfügung – ohne explizit anders-

lautende Regelung – nicht bei der Aufsichtsbehörde der Vorinstanz, sondern bei der Aufsichtsbehörde der eigentlichen Beschwerdeinstanz anfechtbar wäre. Weil gemäss Art. 110 Bst. a BPV die Departemente als interne Beschwerdeinstanz für erstinstanzliche Verfügungen der Ämter vorgesehen seien, weiche diese Bestimmung nicht von der Grundsatzregelung von Art. 47 Abs. 1 Bst. d VwVG ab. Zudem lasse sich aus dem Wortlaut von Art. 110 Bst. a BPV nicht folgern, dass – ausser den Departementen – nicht auch Ämter als interne Beschwerdeinstanzen gegen Verfügungen nachgeordneter Verwaltungseinheiten in Betracht fielen.

1.3.2 Hinsichtlich der Bezeichung der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz stellt Art. 35 BPG Spezialrecht dar, welches insbesondere das VwVG derogiert (Botschaft zum BPG vom 14. Dezember 1998 [BBl 1999 1597, S. 1626]). Art. 35 BPG beauftragt die zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zuständigen Organe, abschliessend den verwaltungsinternen Beschwerdeweg zu bestimmen (vgl. Botschaft zum BPG, a.a.O., S. 1627).

1.3.3 Diesen Auftrag des Gesetzgebers hat der Bundesrat in Art. 110 BPV umgesetzt. Die Bestimmung sieht als Beschwerdeinstanzen einzig die Departemente, die Oberzolldirektion oder Gruppen vor. Bei Gruppen handelt es sich um die Zusammenfassung von Bundesämtern. Diese bilden eine Verwaltungsebene zwischen Departement und Amt, wie z.B. die Gruppe Verteidigung oder die Gruppe armasuisse (vgl. Art. 2 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 4 RVOG; SÄGESSER, a.a.O., S. 19 Rz. 40 ff. und S. 398 Rz. 58 ff.). Das EVD verfügt über keine Gruppen (vgl. Anhang zur RVOV und Art. 4 ff. OV-EVD). Insbesondere ist das BLW keine Gruppe, sondern ein Amt (Art. 7 OV-EVD). Weil vorliegend auch die Oberzolldirektion als Beschwerdeinstanz wegfällt, verbleibt einzig das zuständige Departement – das EVD – als vom Bundesrecht vorgesehene Beschwerdeinstanz.

1.3.4 Dem Wortlaut nach ist das Departement aber bezogen auf den vorliegenden Fall nur Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Ämter. Damit fragt sich, wie es sich verhält, wenn der erstinstanzliche personalrechtliche Entscheid nicht vom Amt, sondern auf Grund einer Delegation der Verfügungskompetenz von einer ihm nachgelagerten Verwaltungseinheit erlassen wird. Den Erläuterungen des Eidgenössischen Finanzdepartements vom März 2002 zu Art. 110 BPV kann hinsichtlich der Klärung dieser Frage nichts entnommen werden. Dafür,

dass der Bundesrat solche Verfügungen vom verwaltungsinternen Beschwerdeweg ausgenommen hat (Art. 35 Abs. 2 BPG), bestehen keine Anhaltspunkte. Weil der interne Beschwerdeweg gestützt auf den Auftrag des Gesetzgebers abschliessend in den Ausführungsbestimmungen zu regeln ist, Art. 110 BPV jedoch auf die Frage, welche Verwaltungsbehörde Beschwerdeinstanz gegen erstinstanzliche personalrechtliche Verfügungen von Organen, die einem Amt unterstellt sind, keine Antwort gibt, ist die Regelung unvollständig und damit ergänzungsbedürftig. Diese Lücke ist vom Bundesverwaltungsgericht nach jener Regel zu schliessen, die es als Gesetzgeber aufstellen würde (BGE 129 V 1 E. 4.1.2 mit Hinweisen). Eine wichtige Rolle spielt dabei der vergleichende Blick auf den gesetzlichen Kontext. Die Schliessung der Lücke erfolgt durch Analogieschluss oder extensive Auslegung der Norm (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6/2006 E. 6.3 vom 16. Dezember 2008 mit Hinweisen).

1.3.4.1 Dem Gesetz können keine Vorgaben hinsichtlich der Zuordnungsebene der Beschwerdezuständigkeit entnommen werden. Mit Art. 110 BPV hat der Bundesrat allerdings zum Ausdruck gebracht, dass er die Beschwerdezuständigkeit jeweils einer oberen bzw. der höchsten verwaltungsinternen Ebene zuweisen wollte. Damit hat er der Bedeutsamkeit personalrechtlicher Beschwerdeverfahren (Botschaft zum BPG, a.a.O., 1628) im Sinne von Art. 47 Abs. 1 RVOG i.V.m. Art. 13 RVOV Rechnung getragen. Zwar trifft es zu, dass die sich aus Art. 110 BPV ergebende verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz in den meisten Fällen zugleich auch Aufsichtsbehörde ist. Gegen eine solche generelle Regelung spricht aber die vom Verordnungsgeber gewählte Formulierung von Art. 110 PBV, hätte er doch für diesen Fall ausdrücklich und abschliessend die Aufsichtsbehörde als Beschwerdeinstanz bezeichnen können. Zudem geht aus Art. 110 Bst. b BPV hervor, dass den genannten Beschwerdeinstanzen die Zuständigkeit unabhängig davon zukommt, auf welcher nachgelagerten Stufe verfügt worden ist bzw. ob die verfügende Behörde ihnen aufsichtsrechtlich direkt unterstellt ist. Aus diesen Gründen und weil der Gesetzgeber eine spezialrechtliche Lösung beabsichtigt hat, erscheint eine analoge Anwendung von Art. 47 Abs. 1 Bst. d VwVG, wonach die Aufsichtsbehörde dann Beschwerdeinstanz ist, wenn die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unzulässig ist und das Bundesrecht keine andere Beschwerdeinstanz bezeichnet, als nicht zulässig. Vielmehr ist die Absicht des Verordnungsgebers, die Zuständigkeit einer oberen bzw. der höchsten verwaltungsinternen Ebene zu-

zuweisen, zu folgen. Damit drängt es sich auf, die Departemente nicht nur als Beschwerdeinstanzen für erstinstanzliche Verfügungen der Ämter, sondern auch solcher nachgeordneter Einheiten für zuständig zu erachten.

1.3.4.2 Eine weitere, am Wortlaut orientierte Überlegung führt zum gleichen Ergebnis. Denn die vom Verordnungsgeber gewählte Formulierung („Beschwerdeinstanzen sind:“) legt nahe, dass von einer abschliessenden Aufzählung der Beschwerdeinstanzen auszugehen ist. Bei dieser Betrachtung ist die Lücke nicht beim gewählten Kreis der Beschwerdeinstanzen anzunehmen, sondern es ist vorab unter Berücksichtigung der Formulierung von Bst. b der fraglichen Bestimmung gestützt auf eine extensive Auslegung darauf zu schliessen, dass in Anwendungsfällen von Bst. a die Departemente generell Beschwerdeinstanz gegen erstinstanzliche Verfügungen nachgeordneter Verwaltungseinheiten sein sollen.

1.3.4.3 Dies rechtfertigt sich auch auf Grund folgender Überlegung: Die Forschungsanstalten sind direkt dem BLW unterstellt. Als unselbständige kleinere Verwaltungseinheiten verfügen sie nicht über die gleichen personellen und fachlichen Ressourcen wie ein Amt. Wie gerade der vorliegende Fall sowie ein weiteres beim Bundesverwaltungsgericht hängiges Beschwerdeverfahren (A-4772/2008) gegen die Verfügung einer Forschungsanstalt zeigen, wirkt deshalb das BLW bei der Entscheidfindung gelegentlich mit. Gestützt auf die Zuständigkeitsregelung beim sog. Sprungrekurs (Art. 47 Abs. 2 VwVG) hätte die Bezeichung des Amtes als Beschwerdeinstanz zur Folge, dass die gesetzlich zwingend vorgeschriebene verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit auf Grund organisatorischer Gründe nicht gewährleistet wäre. Dies wiederum lässt sich mit dem Ausnahmecharakter des Sprungrekurses nur schwer rechtfertigen (vgl. Regina Kiener in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich 2008, N. 15 zu Art. 47).

1.3.4.4 Schliesslich steht Art. 110 Bst. b BPV der Annahme entgegen, mit der Delegation von Verfügungskompetenzen durch das Amt an eine nachgeordnete Instanz verschiebe sich automatisch auch die Befugnis der Beschwerdeinstanz nach unten. Hierfür fehlt im für diese Frage einzig massgebenden Personalrecht eine Rechtsgrundlage. Damit erweist sich die – ohnehin noch unter altem Recht ergangene – Delegation der Beschwerdezuständigkeit durch das EVD an das BLW

bei personalrechtlichen Verfügungen der Forschungsanstalten (vgl. E. 1.1.4 in fine) als rechtswidrig.

1.4 Gestützt auf diese Überlegungen ist die Zuständigkeit des BLW als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz in personalrechtlichen Streitigkeiten zu verneinen. Insoweit kann an der im Urteil A-7317/2007 vertretenen gegenteiligen Auffassung nicht festgehalten werden. Verfügungen der Forschungsanstalten und damit auch die vorliegend strittige Anordnung der ART sind vielmehr beim EVD anfechtbar. Weil damit die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs wegfallen, kann gegen die Verfügung der ART nicht direkt beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde ist damit zuständigkeitshalber an das EVD zur weiteren Behandlung zu überweisen (Art. 8 VwVG).

Das Bundesverwaltungsgericht hat unter anderem das EVD eingeladen, zur Zuständigkeitsfrage Stellung zu nehmen (Art. 8 Abs. 2 VwVG). Dieses hat sich für nicht zuständig erklärt. Damit liegt ein negativer Kompetenzkonflikt vor und das Bundesverwaltungsgericht hat in Anwendung von Art. 9 VwVG einen gegebenfalls anfechtbaren Entscheid über seine Zuständigkeit zu fällen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7369/2006 vom 24. Juli 2007 E. 5; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.12; vgl. auch BVGE 2008/15 E. 3.2; VPB 65.42 E. 2b). Eine formelle Entscheidung gebietet sich umso mehr, als das Bundesverwaltungsgericht in der Zuständigkeitsfrage in Änderung seiner Rechtsprechung von einem früheren Urteil abweicht.

2. Auf die Auferlegung von Verfahrenskosten ist zu verzichten (Art. 34 Abs. 2 BPG). Dem durch einen Rechtsanwalt vertretenen Beschwerdeführer ist durch das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht kein Mehraufwand entstanden. Bereits deshalb steht ihm kein Anspruch auf eine Parteientschädigung zu (Art. 64 VwVG i.V.m. den Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Beschwerde wird zuständigkeitshalber an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zur weiteren Behandlung überwiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und es wird keine Parteientschädigung gesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. stp/mum; Einschreiben)
- das BLW (Einschreiben)
- das Generalsekretariat EVD (Gerichtsurkunde; Beilage: Beschwerde mit Beilagen)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Beat Forster Stefan von Gunten

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens 15'000 Franken beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl.

Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG]; SR 173.110). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG).

Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, so ist sie innert 30 Tagen seit der Ausfertigung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht (Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern) eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 48, 54 und 100 BGG).

Versand: >