Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3627/2007
koj/mot
{T 0/2}

Urteil vom 9. Januar 2008

Besetzung

Richter Jürg Kölliker (Vorsitz), Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Daniel Riedo, Gerichtsschreiber Thomas Moser.

Parteien

A._____,
vertreten durch Fürsprecher Peter Saluz, Spitalgasse 14, 3011 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV,
Länggassstrasse 35, Postfach, 3000 Bern 9,
Vorinstanz.

Gegenstand

Neueinreihung (Rückstufung),
Verfügung der EAV vom 29. März 2007.

Sachverhalt:

A.
A._____, (...), geboren 1948, arbeitet seit 1981 in der Bundesverwaltung. Heute ist er bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) als Leiter der Einheit X._____ tätig. Diese Stelle war bisher in Lohnklasse 30 eingeteilt und A._____ bezog gemäss dem Arbeitsvertrag vom 31. Oktober 2001 einen entsprechenden Lohn. Als Ergebnis einer Evaluation wurden zahlreiche Stellen neu bewertet; jene von A._____ wurde dabei zwei Klassen tiefer eingereiht (Entscheid des Direktors des Eidgenössischen Personalamts [EPA] und des Generalsekretärs des Eidgenössischen Finanzdepartements [EFD] vom 20./21. September 2006). Nachdem A._____ mündlich informiert worden und eine einvernehmliche Anpassung des Arbeitsvertrags in der Folge gescheitert war, stellte ihm die EAV am 4. Dezember 2006 im Sinne einer Änderungskündigung einen an die neuen Verhältnisse angepassten Vertrag zu. Am 9. Dezember 2006 teilte er der EAV mit, er akzeptiere die Neueinreihung nicht. Als Resultat weiterer Gespräche, an denen auch andere von einer Rückstufung betroffene Personen aus der EAV teilnahmen, gelangte der Direktor der EAV am 8. Februar 2007 mit einem Wiedererwägungsgesuch an das EFD. Darin beantragte er, einzelne der Neueinreihungen, so auch jene betreffend die Stelle von A._____, seien nochmals zu prüfen. Der Generalsekretär EFD teilte der EAV am 14. März 2007 mit, er könne dem Wiedererwägungsgesuch in keinem der fraglichen Fälle entsprechen.

B.
Da keine Einigung erzielt werden konnte, sah sich die EAV veranlasst, den Arbeitsvertrag mit A._____ mittels Verfügung an die Neubewertung des EFD anzupassen. So verfügte sie am 29. März 2007 eine Änderung des Lohns und teilte A._____ neu der Lohnklasse 28 zu. Zur Begründung führte sie aus, die zuständigen Stellen hätten die Einreihung anhand sachlicher und objektiver Kriterien überprüft und seien zu einem eindeutigen Ergebnis gekommen; aus Anlass des Wiedererwägungsgesuches habe das EFD gar nochmals eine eingehende und sorgfältige Prüfung vorgenommen. Einreihungsentscheide seien als solche nicht beschwerdefähig. Es sei deshalb nicht relevant, ob A._____ die Grundlagen und Kriterien für die Stellenbewertung im Einzelnen kenne oder nicht. Die Betroffenen müssten bloss die Einreihungskriterien kennen und anhand der organisatori-

schen Grundlagen nachvollziehen können, wie die Einreihung zustande gekommen sei. Dies sei vorliegend der Fall. Die Stellenneueinreihung sei im Rahmen des Reorganisationsprojekts REMEDURA erfolgt. A._____ habe die dazugehörigen Unterlagen gekannt; er und die übrigen Betroffenen seien in die Reorganisation einbezogen und frühzeitig über die individuellen Folgen informiert worden.

C.
Gegen diese Verfügung führt A._____ (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 10. Mai 2007 Beschwerde beim EFD. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und seine Stelle sei in der 30. Lohnklasse zu belassen. Er wirft der EAV vor, ihm keine Akteneinsicht gewährt und ihren Entscheid nur unzureichend begründet zu haben. Er führt aus, die Rückstufung seiner Stelle sei nicht Folge von REMEDURA, sondern sei nur deshalb erfolgt, weil die letzte Überprüfung mehr als sieben Jahre zurückgelegen habe. Sein Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereich sei seit 1990 kontinuierlich und in erheblichem Masse erweitert worden, wobei die wesentlichen Neuerungen in die Zeit lange vor REMEDURA zurückreichten. Dafür habe er allerdings nie eine Lohnerhöhung erhalten. Während Funktionserweiterungen bei anderen Stellen zu einer Heraufstufung geführt hätten, sei dieser Umstand bei ihm nicht nur unbeachtlich geblieben, sondern es sei sogar zu einer Rückstufung um zwei Klassen gekommen. Das sei nicht hinnehmbar. Da ihm die Akteneinsicht verweigert worden sei, sei für ihn nicht nachvollziehbar, ob die von der EAV erwähnten Quervergleiche überhaupt angestellt worden seien und ob sich die dafür herangezogenen Stellen für einen Vergleich eigneten.

D.
Das Generalsekretariat des EFD (GS EFD) gelangte am 16. Mai 2007 an das Bundesverwaltungsgericht, hielt fest, es halte die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs für gegeben und bat um einen Meinungsaustausch in dieser Frage. Das Bundesverwaltungsgericht teilte dem GS EFD am 29. Mai 2007 mit, es erachte die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs ebenfalls für erfüllt und eröffne daher ein Beschwerdeverfahren.

E.
Die EAV beantragt mit Vernehmlassung vom 16. Juli 2007 die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung der Rückstufung. Sie hält fest, organisatorische Entscheide lägen in der Führungsverantwortung

der zuständigen Stellen und seien gerichtlich nicht anfechtbar; Einreihungsentscheide könnten nur im dafür vorgesehenen Verfahren überprüft werden. Es bestehe keine Pflicht zur Herausgabe aller Grundlagen, Quervergleiche, Führungsdokumente und Anweisungen, die bei einer Stellenbewertung eine Rolle gespielt hätten. Der Entscheid der hier zuständigen Bewertungsstelle sei genügend begründet und die EAV müsse sich daran halten. Die Betroffenen, so auch der Beschwerdeführer, seien frühzeitig und stufengerecht über die Reorganisation und die damit einhergehende Neubewertung ihrer Stellen informiert worden. Die EAV habe dem Beschwerdeführer in zahlreichen Gesprächen und anhand von Dokumenten dargelegt, wie die Bewertung zustande gekommen sei. Aus diesen Gründen gingen seine Rügen bezüglich Akteneinsicht und Begründungspflicht fehl.

F.
Der inzwischen anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat am 26. September 2006 eine weitere Stellungnahme abgegeben und darin seine Anträge bekräftigt; neu verlangt er, eventuell seien die Akten zur Ergänzung des Sachverhalts an die EAV zurückzuweisen. Er hält dafür, aufgrund der aktuellen Aktenlage könne nicht beurteilt werden, ob die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs gegeben seien. Sodann seien die durch die EAV eingereichten Akten nicht vollständig.

G.
Auf weitere Sachverhaltselemente und Parteivorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gegen Entscheide aus dem Bereich des Bundespersonalrechts steht grundsätzlich der Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nimmt einen einzigen Fall von der Anfechtung aus. Das sind jedoch nicht die gehaltsmässigen Einreihungen, sondern die leistungsabhängigen Lohnbestandteile (Art. 32 Abs. 1 Bst. b VGG).

1.1 Die EAV (Vorinstanz) führt wiederholt aus, Einreihungsentscheide seien organisatorische bzw. Führungsentscheide und könnten als solche nicht gerichtlich angefochten werden. Es bleibt jedoch unklar, ob sich diese Ausführungen nur auf die Bewertung der Stelle an sich

beziehen, oder ob die Vorinstanz auch eine gestützt auf eine Neubewertung vorgenommene individuelle Vertragsanpassung für nicht beschwerdefähig hält. Da sie nicht beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, sondern nur, diese sei abzuweisen, darf angenommen werden, dass sie die vorliegend angefochtene Verfügung, mit der die vorherige Neubewertung umgesetzt wird, als taugliches Beschwerdeobjekt ansieht. So oder anders kann festgehalten werden, dass lohnmässige Rückstufungen, die ein konkretes Arbeitsverhältnis betreffen, ohne weiteres anfechtbar sind, dies jedenfalls im öffentlichen Dienstrecht des Bundes. Die vormals zuständige richterliche Behörde, die Eidgenössische Personalrekurskommission (PRK), hat dies in konstanter Praxis so gehandhabt (vgl. z. B. Entscheid PRK, 2006-014 vom 7. September 2006, E. 1b). Anders ist es zum Teil in den Kantonen; nach kantonalem Personalrecht kann die Einreihung in Besoldungsklassen und -stufen von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen sein (vgl. für Zürich: TOBIAS JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2005, Rz. 3088, mit Hinweisen; für Bern: eine entsprechende Einschränkung wurde vor rund drei Jahren aufgehoben [vgl. Art. 78 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege, VRPG, BSG 155.21 sowie BAG 05-45]). Von der grundsätzlichen Anfechtbarkeit einer lohnmässigen Einreihung (im Bereich des Bundespersonalrechts) zu unterscheiden ist die Frage, mit welcher Kognition das Bundesverwaltungsgericht solche Entscheide überprüft (dazu unten E. 4.1).

1.2 Personalrechtliche Verfügungen der EAV können an sich nicht direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden; im Normalfall unterliegt nur der Entscheid der departementsinternen Rekursinstanz der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 36 Abs. 1 BPG). Von dieser Regel kann abzuweichen sein, wenn die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs nach Art. 47 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) gegeben sind. Demnach kann eine Beschwerdeinstanz, die im Einzelfall eine Weisung erteilt hat, dass oder wie zu verfügen sei, übersprungen und dafür unmittelbar die nächsthöhere Instanz angerufen werden. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Das GS EFD ist bei Verfügungen der Vorinstanz die interne Beschwerdestelle nach Art. 36 Abs. 1 BPG. Das GS EFD hat aber auch massgeblich bei der Evaluation mitgewirkt, die zur Tiefereinreihung der Stelle des Beschwerdeführers geführt hat, die ihrerseits Grundlage für die vorliegend strittige Vertragsanpassung ist. Ausserdem hat das GS

EFD einen durch die Vorinstanz gestellten Wiedererwägungsantrag, der auf einen Verzicht auf die Rückstufung und auf den Verbleib in der alten Lohnklasse abzielte, abgewiesen. Folglich ist anzunehmen, dass es das GS EFD als Beschwerdebehörde neuerlich ablehnen würde, den Beschwerdeführer entsprechend seinem Antrag in der Lohnklasse 30 zu belassen. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach als Sprungrekursinstanz für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt. Der Beschwerdeführer ist durch die angefochtene Verfügung unmittelbar berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 VwVG). Beschwerdefrist (Art. 50 VwVG) und -form (Art. 52 VwVG) sind gewahrt. Der Rechtsvertreter ist gehörig bevollmächtigt (Art. 11 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.
Das Bundespesonalrecht enthält auf Stufe BPG nur wenige Vorgaben zum Lohn. Dieser bemisst sich gemäss Art. 15 Abs. 1 BPG nach Funktion, Erfahrung und Leistung. Näheres regeln die gestützt auf Art. 15 Abs. 3 BPG erlassenen Ausführungsbestimmungen, namentlich die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3). Art. 36 BPV stellt ein System von 38 Lohnklassen auf. Jede Funktion wird bewertet und einer dieser Klassen zugewiesen (Art. 52 Abs. 1 BPV). Für die Funktionsbewertung sind die nötige Vorbildung, der Umfang des Aufgabenkreises sowie das Mass der betrieblichen Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Gefährdungen massgebend (Art. 52 Abs. 3 BPV). Grundlage für die Bewertung ist gemäss Art. 20 Abs. 1 der Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung (VBPV, SR 172.220.111.31) die Stellenbeschreibung (Pflichtenheft). Die Bewertung hat nicht zuletzt auch aufgrund von Vergleichen mit anderen Stellen zu erfolgen (Art. 20 Abs. 2 VBPV).

2.1 Die Stelle des Beschwerdeführers wurde im September 2006 neu eingereiht. Damals und bis zum 31. Januar 2007 waren je nach Lohnklasse das EFD, das EPA oder das jeweilige Departement für die Bewertung zuständig (Art. 53 aBPV [AS 2001 2227]); heute entscheidet grundsätzlich der Vorsteher des EFD oder das Departement (Art. 53 BPV), Letzteres im Einvernehmen mit dem EFD (Art. 52 Abs. 5 BVP). Bis Ende Januar 2007 gab es sodann die sog. Koordinationskommission, die durch die Abgabe von Empfehlungen zur überdepar-

tementalen Koordination bei der Bewertung von höheren Funktionen beitrug (Art. 54 aBPV [AS 2001 2227]). Zur Bereinigung von Differenzen konnte weiter die Human-Resources-Konferenz (HRK) angerufen werden, die mit einer Empfehlung an das EFD gelangte, worauf dieses endgültig entschied (Art. 55 aBPV). Der HRK kam überdies die Aufgabe zu, für die Lohnklassen 1-17 die Zuweisung der departementsübergreifend vergleichbaren Funktionen zu koordinieren (Art. 20 Abs. 3 VBPV). Diese Verfahren gibt es so seit Februar 2007 nicht mehr. Die Bestimmungen dazu in der BPV wurden per Ende Januar 2007 aufgehoben; in der VBPV unterblieb eine entsprechende Aufhebung. Die Verfahren nach Art. 54 f. aBPV verliefen rein arbeitgeberseitig; d.h. es waren daran nur die verschiedenen Einheiten des Bundes beteiligt. Den betroffenen Stelleninhabern standen die vorgesehenen Behelfe nicht zur Verfügung. Den Betroffenen kommt bei der eigentlichen Stelleneinreihung auch unter dem neuen Recht keine Mitsprachemöglichkeit zu.

2.2 Von der Einreihung als solche zu unterscheiden ist deren individuelle Umsetzung im konkret betroffenen Arbeitsverhältnis. Nach einer Neueinreihung ist die Lohnklasse im Arbeitsvertrag anzupassen, bei Tiefereinreihungen sofort (Art. 52*a* BPV). Bei Tiefereinreihungen greift sodann eine Besitzstandsgarantie. Übersteigt der Lohn den Höchstbetrag der neuen Lohnklasse, bleibt er während zwei Jahren unverändert (Art. 52*a* Abs. 1 BPV). Bei Angestellten, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, gilt die Besitzstandsgarantie zeitlich unbeschränkt (Art. 52*a* Abs. 2 BPV). Kommt in Bezug auf die Anpassung des Vertrags keine Einigung zustande, muss dieser auf dem Verfügungsweg geändert werden (Art. 34 Abs. 1 BPG), wie dies vorliegend auch geschehen ist. Verfahren, an deren Ende eine Verfügung nach Art. 5 VwVG steht, müssen grundsätzlich nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens, also des VwVG, geführt werden (Art. 1 Abs. 1 VwVG). Nach Art. 3 Bst. b VwVG ist das VwVG für gewisse Verfahren im Bereich des Bundespersonalrechts nicht anwendbar, so bei der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses, der Beförderung und bei dienstlichen Anordnungen. Anpassungen als Folge von Änderungen bei der Lohnklasseneinreihung sind jedoch gerade nicht ausgenommen. Damit sind Lohnklassen- bzw. Lohnanpassungen, die durch eine Tiefereinreihung bedingt sind, nicht nur gerichtlich anfechtbar (vgl. oben E. 1.1), vielmehr kommen im Verfahren, das der Verfügung vorangeht, auch die normalen Vorschriften des VwVG zur Anwendung.

3.
Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz eine Verletzung mehrerer Parteirechte gemäss VwVG vor. So macht er geltend, die Vorinstanz habe ihm zu unrecht die Akteneinsicht verwehrt und ihre Verfügung nur unzureichend begründet. Er habe schon gestützt auf den Verfügungsentwurf, der ihm unterbreitet worden sei, darauf hingewiesen, die Herabsetzung in der Lohnklasse sei weder inhaltlich nachvollziehbar noch gebe es dafür rechtsgenügende Gründe. In der angefochtenen Verfügung werde darauf nicht eingegangen, sondern nur beteuert, die zuständigen Stellen hätten die Einreihung sachlich und objektiv sowie anhand aller relevanten Kriterien geprüft. So sei es indes gerade nicht; den massgeblichen Kriterien (Aufgaben, Kompetenzen, Ausbildung, Verantwortung und Selbständigkeit) sei bei der Neubewertung keine Beachtung geschenkt worden. Da ihm jegliche Akteneinsicht verweigert worden sei, sei nicht überprüfbar, ob überhaupt Quervergleiche angestellt worden seien und wenn ja, ob sich die dafür herangezogenen Stellen für einen Vergleich eigneten. Die verfügte Rückstufung sei mangels Begründung nicht nachvollziehbar. Der Amtsdirektor und die Personalchefin hätten die Neueinteilung auch mündlich nicht begründen können; ebenfalls keine Begründung enthalte der Wiedererwägungsentscheid des Generalsekretärs EFD. Dem hält die Vorinstanz entgegen, der Entscheid der zuständigen Bewertungsstelle sei genügend begründet und sie (die Vorinstanz) müsse sich daran halten. Im Übrigen habe sie dem Beschwerdeführer in zahlreichen Gesprächen und anhand von Dokumenten dargelegt, wie die neue Bewertung zustande gekommen sei. Alle Betroffenen seien frühzeitig und stufengerecht orientiert worden. Einreihungsentscheide könnten als organisatorische Entscheide nicht gerichtlich angefochten werden. Es liege deshalb im Ermessen der Bewertungsstellen, wie sie die Betroffenen informierten. Auf jeden Fall bestehe keine Pflicht zur Herausgabe aller Grundlagen, Quervergleiche, Führungsdokumente und Anweisungen, die bei einer Stellenbewertung eine Rolle spielten. Aus diesen Gründen gingen die Rügen des Beschwerdeführers fehl.

3.1 Wer Partei in einem Verwaltungsverfahren ist, hat Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 26 VwVG). Von diesem Recht gibt es Ausnahmen, so wenn wesentliche öffentliche oder private Interessen, z.B. Geheimhaltungsinteressen von Gegenparteien, entgegenstehen (Art. 27 VwVG). Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt

mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Art. 28 VwVG). Der Akteneinsicht unterliegen alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Verfügung zu bilden (ALFRED KÖLZ/ ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 296, mit Hinweisen; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. II, 2. Aufl., Bern 2002, Ziff. 2.2.7.6, S. 285 f.). Bei verwaltungsinternen Dokumenten besteht in der Regel kein Einsichtsrecht; eine Ausnahme gilt dann, wenn die fraglichen Dokumente den Ausgang des Verfahrens beeinflussen können, mithin dann, wenn sie zur Feststellung des für die Verfügung wesentlichen Sachverhalts von objektiver Bedeutung sind (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 64.105 E. 2a).

3.2 Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass sie dem Beschwerdeführer nicht Einsicht in alle Akten gewährt hat, die im Zusammenhang mit der Überprüfung der Bewertung seiner Stelle stehen. Sie macht jedoch geltend, da Einreihungsentscheide als organisatorische Entscheide gerichtlich nicht anfechtbar seien, liege es im Ermessen der jeweiligen Stellen, wie sie die Betroffenen informierten. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, denn einerseits sind Einreihungen bzw. deren Umsetzung im Arbeitsvertrag sehr wohl gerichtlich anfechtbar (oben E. 1.1) und andererseits bestehen Verfahrensrechte wie das Akteneinsichtsrecht unabhängig davon, ob die Verfügung, die am Ende des Verfahrens steht, anfechtbar ist oder nicht. Wenn die Vorinstanz sodann ausführt, es bestehe kein Anspruch auf Einsichtnahme in alle Führungsdokumente, ist das zwar grundsätzlich richtig. In Dokumente, die für die Einreihung unmittelbar bedeutsam sind, muss jedoch Einsicht gewährt werden. Das gilt namentlich für Quervergleiche mit anderen Stellen, denn solche Vergleiche sind für eine Einreihung regelmässig von zentraler Bedeutung (Art. 20 Abs. 2 VBPV). Können gewisse Dokumente nicht offen gelegt werden, weil überwiegende Interessen entgegenstehen (Art. 27 VwVG), muss aber wenigstens deren für die Einreihung relevante und wesentliche Inhalt bekannt gegeben werden (Art. 28 VwVG).

Vorliegend ist weder das eine noch das andere geschehen; der Beschwerdeführer hat namentlich keinen Einblick in die von der Vorinstanz wiederholt erwähnten Quervergleiche erhalten. Unbehelflich in diesem Zusammenhang ist der Hinweis der Vorinstanz, sie habe dem Beschwerdeführer in zahlreichen Gesprächen und anhand von Doku-

menten dargelegt, wie es zur Neubewertung gekommen sei. Zwar mag es durchaus zur Vorlage von Dokumenten gekommen sein. Die für die Rückstufung effektiv ausschlaggebenden Unterlagen dürften hingegen nicht offen gelegt worden sein, denn sonst wäre deren Inhalt heute bekannt. In den zugestellten Verwaltungsakten befindet sich jedenfalls nichts Dergleichen, weder im Aktendossier noch im Personaldossier . Hinsichtlich des Letzteren weist der Beschwerdeführer im Übrigen zu recht darauf hin, dass das jüngste sich darin befindliche Papier aus dem Jahr 2001 stamme.

Somit ist festzustellen, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer nicht in rechtsgenüglicher Form Akteneinsicht gewährt hat.

3.3 Der Beschwerdeführer rügt weiter, die Vorinstanz sei ihrer Begründungspflicht nicht hinreichend nachgekommen. Die Pflicht der Behörden, ihre Verfügungen zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG), ergibt sich aus dem Anspruch der Rechtsunterworfenen zu wissen, warum eine Entscheidung so und nicht anders ausfällt. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 129 I 232 E. 3.2).

3.4 Die Vorinstanz macht geltend, der Entscheid der zuständigen Bewertungsstellen sei genügend begründet und sie (die Vorinstanz) müsse sich an deren Beschluss halten. Die Einreihung sei sachlich und objektiv sowie anhand aller relevanten Kriterien geprüft worden. Eine nochmalige eingehende und sorgfältige Prüfung aus Anlass des Wiedererwägungsgesuchs habe die Neubewertung bestätigt. Es genüge, wenn der Beschwerdeführer die Einreihungskriterien kenne und den Entscheid anhand der organisatorischen Grundlagen nachvollziehen könne; über die Kriterien im Einzelnen müsse er nicht im Bild sein.

Diesen Ausführungen kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz spricht zwar stets davon, es seien alle wesentlichen Aspekte sorgfältig geprüft und Quervergleiche angestellt worden. Was genau geprüft wurde, welche angeblich sachlichen und objektiven Kriterien tatsächlich berücksichtigt und welche Quervergleiche konkret gemacht wurden, ist jedoch völlig unklar. Es reicht nicht, wenn die Vorinstanz

die Beurteilungskriterien, die sich ja bereits aus Art. 52 Abs. 3 BPV ergeben, bloss abstrakt wiedergibt. Vielmehr muss sie konkret und zwar schriftlich (Art. 34 f. VwVG; MOOR, a.a.O., Ziff. 2.2.8.2, S. 301) erläutern, welches die einbezogenen Faktoren sind und wie sie gewichtet wurden. Was die Quervergleiche angeht, so muss, jedenfalls in groben Zügen, konkret auf andere Einheiten oder Ämter Bezug genommen und erklärt werden, warum im Vergleich dazu bei der Stelle des Beschwerdeführers eine Rückstufung um zwei Klassen in Klasse 28 angezeigt ist. Nur wenn die wesentlichen der herangezogenen Kriterien und deren Bewertung offen gelegt werden, ist überprüfbar, ob die neue Einreihung auf ernstlichen Überlegungen beruht (VPB 68.8 E. 2), sachlich begründet und angemessen ist. So wie die Vorinstanz die Rückstufung in der angefochtenen Verfügung und in der Vernehmlassung begründet hat, ist sie schlicht nicht nachvollziehbar, weder für den Beschwerdeführer noch für das Bundesverwaltungsgericht.

Daran vermag auch der einzige kleine Hinweis im Wiedererwägungsentscheid des Generalsekretärs EFD nichts zu ändern, wonach u.a. die Grösse der EAV (bezeichnet mit Amt) eine Rolle spielte. Der Hinweis ist zu knapp und zu pauschal, um den Entscheid verständlich zu machen. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die eigentlichen Gründe für die Neueinreihung mündlich mitgeteilt hat. Hätte sie das, wie sie das unter Hinweis auf zahlreiche Gespräche geltend macht, hätte sie diese Gründe im Beschwerdeverfahren konkret benennen können. Unbehelflich ist auch, wenn die Vorinstanz vorbringt, sie habe frühzeitig und stufengerecht über die mit REMEDURA betitelte Reorganisation informiert. Denn es ist keineswegs erstellt, dass die Neueinreihung Folge von REMEDURA ist. Und selbst wenn sie es wäre, würde dies die Vorinstanz nicht davon entbinden, die Tiefereinreihung anhand von konkreten Argumenten und Quervergleichen verständlich zu machen.

Somit ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung infolge unzureichender Begründung nicht nachvollziehbar ist; damit wird nicht zuletzt auch eine sachgerechte Anfechtung verunmöglicht.

3.5 Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer somit nicht nur das Akteneinsichtsrecht verwehrt, sondern sie ist auch ihrer Begründungspflicht nicht in genügendem Masse nachgekommen. Diese beiden Parteirechte bilden Teilgehalte des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Gehörsverletzungen können für sich allein, d.h. unabhängig von den

Erfolgsaussichten in der Sache selbst, zur Aufhebung der strittigen Verfügung führen (vgl. zum Ganzen: PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 30, Rz. 35 ff., mit Hinweisen). Vorliegend wiegen die aufgezeigten verfahrensrechtlichen Versäumnisse derart schwer, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben ist.

4.
Der Beschwerdeführer verlangt nicht nur die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, sondern auch die Belassung seiner Stelle in der Lohnklasse 30. Zur Begründung dieses Antrags legt er seine Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen ausführlich dar und betont, seit 1990 seien seine Funktionen kontinuierlich und in erheblichem Masse erweitert worden.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel reformatorisch, ausnahmsweise kann es die Sache aber auch an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Dies geschieht namentlich dann, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und die Vorinstanz dafür besser geeignet ist, weil sie die genauen Verhältnisse besser kennt (vgl. KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 694). Hat das Bundesverwaltungsgericht aufgrund einer Beschwerde über eine gehaltsmässige Einreihung zu befinden, kommt ihm zwar grundsätzlich volle Kognition zu; es prüft mithin auch, ob die angefochtene Verfügung angemessen ist (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei dieser Angemessenheitskontrolle hat es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Auch die PRK hat in diesem Zusammenhang regelmässig festgehalten, bei der Überprüfung einer Stelleneinreihung entferne sie sich im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setze anstelle von deren Ermessen nicht ihr eigenes. Zu beachten sei sodann, dass sich eigentliche Reorganisationsmassnahmen der gerichtlichen Überprüfung weitgehend entziehen würden. Sie prüfe in solchen Fällen nur, ob die Reorganisation auf ernstlichen Überlegungen beruhe und nicht nur vorgeschoben werde, um auf diese Weise auf ein bestimmtes Dienstverhältnis Einfluss zu nehmen (Entscheid der PRK, 2006-014 vom 7. September 2006, E. 2, mit Hinweisen). Für das Bundesverwaltungsgericht besteht kein Anlass, diese Praxis im hier zu beurteilenden Fall nicht weiterzuführen.

4.2 Vorliegend ist es dem Bundesverwaltungsgericht nicht möglich, die Einreihung der Stelle des Beschwerdeführers in sachlicher Hinsicht

und unter Angemessenheitsgesichtspunkten zu beurteilen. Dafür fehlen die nötigen Entscheidgrundlagen. Wie gezeigt, geht weder aus den durch die Vorinstanz eingereichten Akten noch aus ihrer Begründung in der angefochtenen Verfügung und der Vernehmlassung hervor, warum die Stelle des Beschwerdeführers in die Lohnklasse 28 einzureihen sei. Umgekehrt kann aber auch nicht einfach den Darstellungen des Beschwerdeführers zu seinen Aufgaben gefolgt und daraus der Schluss gezogen werden, seine Stelle müsse in Klasse 30 belassen werden. Denn, wie erwähnt, ist in solchen Fragen für das Bundesverwaltungsgericht Zurückhaltung geboten. Zurückhaltung ist vorliegend umso mehr angezeigt, als das Bundesverwaltungsgericht aufgrund eines Sprungrekurses mit dem Geschäft befasst ist. Es kann daher nicht selber über die strittige Einreihung befinden. Die Sache ist vielmehr zum neuerlichen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.3 Die Beweismittel, deren Beizug der Beschwerdeführer mit Blick auf einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts in der Sache selbst stellt, werden bei diesem Verfahrensausgang nicht benötigt.

Die entsprechenden Editionsanträge werden daher abgewiesen.

Die Vorinstanz hat im neuerlichen Verwaltungsverfahren ohnehin nachzuholen, was sie zuvor unterlassen hat. Sie muss dem Beschwerdeführer Einsicht in die für die Einreihung seiner Stelle relevanten Unterlagen, namentlich in die von ihr wiederholt erwähnten Quervergleiche, gewähren und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Verfügt sie danach erneut eine Rückstufung, muss sie diesen Entscheid gehörig begründen.

5.
Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Die Sache ist zum weiteren Vorgehen gemäss den vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.
Personalrechtliche Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

7.
Bei einer Rückweisung an die Vorinstanz gilt der Beschwerdeführer als obsiegend. Er hat daher nach der Praxis zu Art. 64 Abs. 1 VwVG An-

spruch auf eine Entschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten. Zu entschädigen sind dabei im Wesentlichen die Aufwendungen für die anwaltliche Vertretung (Art. 8 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173. 320.2]). Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat eine Kostennote über Fr. 6'364.55 eingereicht. Ein solcher Betrag ist für einen Fall wie den vorliegenden vergleichsweise hoch. Kommt hinzu, dass der Rechtsvertreter seinen Mandanten erst in der letzten Phase des Beschwerdeverfahrens vertreten und nur die letzte Eingabe verfasst hat; die Beschwerdeschrift hat der Beschwerdeführer noch selber geschrieben. Die geltend gemachten Aufwendungen können daher nicht voll entschädigt werden. Angemessen scheint eine Entschädigung von pauschal Fr. 3'500. (inkl. Mehrwertsteuer). Dieser Betrag ist der Vorinstanz zur Zahlung aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als die angefochtene Verfügung aufgehoben wird. Die Sache wird zum weiteren Vorgehen im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'500. zu zahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (eingeschrieben)
- das Generalsekretariat EFD, 3003 Bern (mit Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Jürg Kölliker Thomas Moser

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000. beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (Art. 83 Bst. g BGG).

Steht die Beschwerde offen, so ist sie innert 30 Tagen seit Eröffnung des angefochtenen Entscheids zu erheben. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42, 48, 54, 90 ff. und 100 BGG).

Versand: