Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1764/2010
{T 0/2}

Urteil vom 14. Oktober 2010

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz), Richter Christoph Bandli,
Richter Alain Chablais,
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS,
(...), 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Änderung der Funktionsbewertung (Rückstufung).

Sachverhalt:

A.
A._____ war seit (...) in (...) des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) (...) tätig. Im Jahr (...) wechselte er in (...) und übernahm dort die Funktion als (...). In dieser Funktion war er (...) unterstellt und in der Lohnklasse (...) eingereiht.

B.
Im (...) leitete (...) eine Reorganisation (...) ein. Im Zusammenhang mit dieser Reorganisation (...) wurde ein neues Einreihungskonzept erstellt. Bei dieser Gelegenheit wurden auch die Funktionen (...) überprüft, die Stellenbeschreibungen angepasst und die Funktionen neu bewertet. Die Funktion von A._____ (...) wurde neu in der Lohnklasse (...) eingereiht. Die Neubewertung seiner Funktion wurde, zusammen mit den Funktionsbewertungen weiterer (...) am (...) durch den Personalchef VBS auf Antrag (...) genehmigt.

C.
(...) eröffnete A._____ die Rückstufung in die Lohnklasse (...) am 19. August 2009 mündlich. Diesem wurde ausserdem der angepasste Arbeitsvertrag zur Unterzeichnung bis zum 16. Oktober 2009 zugestellt, was er indes nicht tat. Stattdessen erhob er am 15. Oktober 2009 beim Generalsekretariat VBS Aufsichtsbeschwerde.

D.
Am 19. November 2009 kündigte das VBS A._____ den Erlass einer Verfügung zur Rückstufung seiner Funktion an und teilte ihm deren voraussichtliche Begründung mit. Es räumte ihm die Gelegenheit ein, sich bis zum 30. November 2009 zur vorgesehenen Verfügung zu äussern. A._____ nahm am 28. November 2009 Stellung. Er beantragte nebst anderem, es sei auf die Neubewertung der Funktion und auf den Erlass der angekündigten Verfügung zu verzichten.

E.
Am 15. Dezember 2009 entschied das VBS über die Aufsichtsbeschwerde von A._____. Es forderte (...) auf, diesem nochmals Gelegenheit zur Einsichtnahme in die für den Entscheid massgebenden Akten zu geben, namentlich das Personaldossier, die Akten der Funktionsbewertung und die dazugehörige Korrespondenz. Im Übrigen

gab es der Aufsichtsbeschwerde keine Folge, erhob keine Verfahrenskosten und richtete keine Entschädigung aus. Am 7. Januar 2010 wurden A._____ die massgeblichen Akten in Kopie zugestellt.

F.
Mit Verfügung des VBS vom 18. Februar 2010 wurde die Funktion von A._____ per 1. September 2010 von der (...) in die (...) Lohnklasse zurückgestuft und die von der Rückstufung betroffene Ziffer 4 des Arbeitsvertrags entsprechend angepasst. In Ziffer 7 des Arbeitsvertrags wurde zudem der Besitzstand auf dem aktuellen Lohn bis 31. August 2012 garantiert. Zur Begründung führt das VBS aus, die Rückstufung sei durch die angestrebte Harmonisierung mit vergleichbaren Funktionen, die sich im Rahmen der Neustrukturierung zwingend aufdränge, und die im Zuge der Reorganisation erfolgte Reduktion der Funktion in Bezug auf Aufgaben und Verantwortung (...) gerechtfertigt.

G.
Gegen die Verfügung des VBS (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 18. März 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei die Verfügung aufzuheben und festzustellen, dass er gemäss geltendem Arbeitsvertrag vom 1. bzw. 9. Oktober 2001 und der darin vereinbarten Lohnklasse (...) zu besolden sei. Zur Begründung führt er aus, für die Neubewertung und Rückstufung gebe es keine Notwendigkeit und keinen triftigen Grund. Auch lägen ihnen rechtswidrige Quervergleiche zugrunde. Die Rückstufung führe zudem zu einer unzumutbaren Gehaltseinbusse. Schliesslich bestünden schwerwiegende Verfahrensmängel.

H.
Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 3. Mai 2010 an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie macht geltend, auf das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers könne nicht eingetreten werden. Streitgegenstand sei lediglich die in der angefochtenen Verfügung vorgenommene, nicht jedoch eine bei einer Gutheissung der vorliegenden Beschwerde allenfalls erneut vorzunehmende Rückstufung. Im Übrigen weist sie die Rügen des Beschwerdeführers zurück, soweit sie sich dazu äussert. Präzisierend

führt sie aus, die organisatorischen Änderungen (...) stünden bei der Rückstufung nicht im Vordergrund.

I.
Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme vom 30. Mai 2010 vollumfänglich an seiner Beschwerde fest. Er macht geltend, das Feststellungsbegehren sei nicht überflüssig oder unzulässig, sondern solle Klarheit schaffen und vermeiden, dass die Vorinstanz nach Belieben neue Bewertungen und ungerechtfertigte lohnmässige Rückstufungen vornehmen könne, ohne dass die relevanten Kriterien erfüllt seien.

J.
Mit Eingabe vom 16. Juni 2010 führt die Vorinstanz aus, es treffe entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers nicht zu, dass lediglich dessen Funktion zurückgestuft worden sei. Im Übrigen verzichtet sie auf eine weitere Stellungnahme.

K.
Auf die übrigen Ausführungen der Parteien und die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) unterliegen Verfügungen des Arbeitgebers der Beschwerde an die interne Beschwerdeinstanz. Ausgenommen davon sind u.a. erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrats und der Departemente (Art. 35 Abs. 2 BPG), die gemäss Art. 36 Abs. 1 BPG direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können. Die vorliegend angefochtene Verfügung ist formell ein Entscheid des Departements und somit ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem durch die Verfügung der Vorinstanz vom 18. Februar 2010 geregelten Rechtsverhältnis, soweit es vom Beschwerdeführer angefochten wird. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, weil sie ansonsten in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.8).

Mit der angefochtenen Verfügung wird die vom Beschwerdeführer ausgeübte Funktion von der (...) in die (...) Lohnklasse zurückgestuft, ausserdem werden Ziffer 4 und 7 des Arbeitsvertrags angepasst. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, bildet lediglich diese Rückstufung Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens. Weder Gegenstand der angefochtenen Verfügung noch Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens ist demgegenüber, ob die Vorinstanz bei einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung erneut eine Rückstufung vornehmen darf oder den Beschwerdeführer weiterhin gemäss dem bisherigen Arbeitsvertrag in der Lohnklasse (...) entlöhnen muss. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz eine künftige Rückstufung mit einer unzutreffenden Begründung verfügen könnte. Diesfalls hätte der Beschwerdeführer erneut die Möglichkeit, sich mit einer Beschwerde dagegen zur Wehr zu setzen. Im Ergebnis ist auf das Feststellungsbegehren somit nicht einzutreten.

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als formeller Adressat der angefochtenen Verfügung hat der Beschwerdeführer ohne Weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Er ist demnach zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Die Beschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 und 52 VwVG). Auf das Aufhebungsbegehren des Beschwerdeführers ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 VwVG). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht indes – wie zuvor bereits die Eidgenössische Personalrekurskommission (PRK) – eine gewisse Zurückhaltung, soweit es um die Überprüfung von Stelleneinreihungen geht. Es entfernt sich im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt sein Ermessen nicht an deren Stelle. Bei Stelleneinreihungen im Zusammenhang mit eigentlichen Reorganisationsmassnahmen überprüft es diese Massnahmen nur darauf hin, ob sie auf ernstlichen Überlegungen beruhen und nicht lediglich vorgeschoben sind, um auf diese Weise auf ein bestimmtes Dienstverhältnis Einfluss zu nehmen. Die Überprüfung von Stelleneinreihungen hat sich darüber hinaus auch generell – nicht nur bei Reorganisationsmassnahmen – auf das Vorliegen ernstlicher Überlegungen zu beschränken. Es kann nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein, selbst als qualifizierende Instanz tätig zu werden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 2, A-3629/2007 vom 9. Januar 2008 E. 4, A-3627 vom 9. Januar 2008 E. 4; Entscheide der PRK 2006-014 vom

7. September 2006 E. 2 und 4c, 2006-024 vom 10. November 2006 E. 2, 2005-014 vom 28. November 2005 E. 2).

3.

3.1 Gemäss Art. 15 Abs. 1 BPG bemisst sich der Lohn nach den drei Kriterien Funktion, Erfahrung und Leistung. Näheres regeln die gestützt auf Art. 15 Abs. 3 BPG erlassenen Ausführungsbestimmungen. Art. 36 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) stellt ein System von 38 Lohnklassen auf. Jede Funktion wird bewertet und einer dieser Klassen zugewiesen (Art. 52 Abs. 1 BPV). Vor ihrem Entscheid über die Zuweisung holt die zuständige Stelle das Gutachten der Bewertungsstelle nach Art. 53 BPV ein (Art. 52 Abs. 2 BPV). Zuständige Bewertungsstellen für die Funktionen der Klasse 1 bis 31 sind die Departemente (Art. 53 Abs. 1 Bst. b 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 (sog. Quervergleiche, Art. 20 Abs. 2 BPV).

3.2 Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits bei anderer Gelegenheit ausführte (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3629/2007 vom 9. Januar 2008 E. 2.1 und 2.2 und A-3627/2007 vom 9. Januar 2008 E. 2.1 und 2.2), ist die Stelleneinreihung als solche von deren individuellen Umsetzung im konkret betroffenen Arbeitsverhältnis zu unterscheiden. Nach einer Neueinreihung ist die Lohnklasse im Arbeitsvertrag anzupassen, bei Tiefereinreihungen sofort (Art. 52a BPV). Kommt in Bezug auf diese Anpassung keine Einigung zustande, muss der Arbeitsvertrag auf dem Verfügungsweg geändert werden (Art. 34 Abs. 1 BPG). 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). Dies gilt auch für Anpassungen als Folge von Änderungen bei der Lohnklasseneinreihung, da diese nicht im Sinne von Art. 3 Bst. b VwVG von der Anwendung des VwVG ausgenommen werden. Demgegenüber kommt dem Betroffenen bei der Stelleneinreihung als solcher keine Mitsprachemöglichkeit zu.

4.
Der Beschwerdeführer bringt gegen die Rückstufung zahlreiche formelle Rügen vor.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, entgegen Art. 52 Abs. 2 BPV habe kein Gutachten der Vorinstanz vorgelegen. Ausserdem sei zu Unrecht kein Gutachten des Eidgenössischen Personalamts (EPA) eingeholt worden.

4.1.1 Vorliegend stimmte der Personalchef der Vorinstanz mit Entscheid vom (...) den Bewertungsanträgen für (...), darunter die des Beschwerdeführers, zu. Der Entscheid betreffend die Funktion des Beschwerdeführers erfolgte, entsprechend anderen Zustimmungsentscheiden der gleichen Stelle, ohne Begründung. Ein schriftliches Gutachten besteht somit nicht. Auch die kurze Begründung in der E-Mail vom 24. August 2009 stellt kein solches dar. Dies bedeutet indes nicht, dass kein Gutachten im Sinne von Art. 52 Abs. 2 BPV vorliegt. Zwar umschreibt diese Bestimmung nicht näher, was darunter zu verstehen ist; dass es sich um ein schriftliches Gutachten handeln muss, geht daraus jedoch nicht hervor und ist nach deren Sinn und Zweck auch nicht erforderlich. Vielmehr reicht es aus, dass die Bewertungsstelle die beantragte Funktionsbewertung prüft und in diesem Sinn begutachtet.

4.1.2 (...) reichte der Vorinstanz neben dem Bewertungsantrag für die Funktion des Beschwerdeführers eine Begründung für diesen Antrag, eine aktuelle Stellenbeschreibung, ein Organigramm und die Begründung des Beschwerdeführers für seinen abweichenden Bewertungsantrag ein. Aus der E-Mail vom 24. August 2009 geht hervor, dass die Vorinstanz die beantragte Bewertung prüfte. Damit wurden die Anforderungen von Art. 52 Abs. 2 BPV erfüllt. Dass zusätzlich zu dieser Prüfung ein Gutachten des EPA hätte eingeholt werden müssen, ist angesichts der klaren Regelung von Art. 52 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 1 Bst. b BPV sowie der erfolgten Aufhebung der Koordinationskommission (vgl. zu dieser Art. 54 aBPV [AS 2001 2227]) zu verneinen. Die Rüge des Beschwerdeführers geht somit fehl.

4.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, bei der Einreihung seiner Funktion sei sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden, da der Einreihungsentscheid nicht bzw. erst im Nachhinein und unzureichend begründet und seine Stellungnahme vom 19. Mai 2009 ignoriert worden sei.

Wie bereits dargelegt (vgl. E. 3.2), besteht bei der Stelleneinreihung als solcher im Unterschied zu deren individuellen Umsetzung im konkret betroffenen Arbeitsverhältnis keine Mitsprachemöglichkeit des Betroffenen. Eine Berufung auf den Anspruch auf rechtliches Gehör ist daher hinsichtlich dieses Verfahrensstadiums, an dessen Ende keine Verfügung nach Art. 5 VwVG steht, nicht möglich.

4.3 Der Beschwerdeführer rügt, auch die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die von seinem Rechtsanwalt in der Aufsichtsbeschwerde und im Schreiben vom 28. November 2009 gerügten Verfahrensmängel und Anträge seien nicht beachtet worden. Die angefochtene Verfügung sei zudem unzureichend begründet.

4.3.1 Die Vorinstanz bestreitet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die angefochtene Verfügung setze sich detailliert mit den Vorbringen des Beschwerdeführers auseinander. Diesem sei deren Erlass angezeigt und die Möglichkeit eingeräumt worden, sich dazu zu äussern. Als Folge des Entscheids über die Aufsichtsbeschwerde habe er ausserdem einmal mehr in die massgeblichen Akten Einsicht nehmen können.

4.3.2 Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantierte und für das Verfahren vor Bundesbehörden namentlich in den Art. 26-33 und 35 Abs. 1 VwVG konkretisierte Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst u.a. das Recht der Parteien, von der Behörde vor Erlass der Verfügung angehört zu werden (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Diesem Recht entspricht die Pflicht der Behörde, die Äusserungen der Betroffenen tatsächlich zur Kenntnis zu nehmen und sich damit in der Entscheidfindung und -begründung sachgerecht auseinanderzusetzen (sog. Berücksichtigungspflicht; BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 30 N. 5).

Zum Anspruch auf rechtliches Gehör zählt auch der Anspruch auf eine ausreichende Begründung der Verfügung (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Eine solche Begründung liegt vor, wenn der Betroffene die wesentlichen Argumente der Behörde kennt und die Verfügung sachgerecht anfechten kann. Betroffene – und Rechtsmittelinstanz – müssen sich von der Angelegenheit ein Bild machen können. Mindestens kurz sind deshalb die Überlegungen zu nennen, die für die Behörde entscheidend waren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Behörde

mit jeder tatbeständlichen Behauptung, jedem rechtlichen Einwand und jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Eine Beschränkung auf die wesentlichen Gesichtspunkte genügt. Die Frage, was die wesentlichen Gesichtspunkte einer Entscheidung sind, muss für jeden Einzelfall individuell bestimmt werden. Insbesondere bei schweren Eingriffen und bei ausgeprägten Ermessensentscheiden sind die Anforderungen erhöht (zum Ganzen FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 35 N. 17 ff. mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung).

4.3.3 Vorliegend wurde der Beschwerdeführer schon im Verlauf der Funktionsbewertung über die Neubewertung informiert. Er äusserte sich dazu in seiner Begründung zum abweichenden Bewertungsantrag vom 19. Mai 2009. Am 19. November 2009 wurde ihm der Erlass einer Verfügung zur Rückstufung seiner Funktion angekündigt und ausführlich erläutert, welche Begründung vorgesehen sei. Bei dieser Gelegenheit wurde ihm die Möglichkeit eingeräumt, sich zu äussern, wovon er mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 28. November 2009 Gebrauch machte. Der Beschwerdeführer war somit über die geplante Verfügung und deren Begründung ausreichend im Bild und äusserte sich vorgängig dazu.

4.3.4 Aus der Begründung der angefochtenen Verfügung wird deutlich, dass die Vorbringen des Beschwerdeführers von der Vorinstanz tatsächlich zur Kenntnis genommen wurden; diese setzt sich darin nämlich sachgerecht damit auseinander. Dies gilt namentlich hinsichtlich ihrer Stellungnahmen zu den Rügen des Rechtsanwalts des Beschwerdeführers, die zwar in der Tat teilweise kurz, jedoch konzis sind und im Kontext der restlichen Begründung ausreichen. Im Weiteren nimmt die Vorinstanz, wo nicht explizit, so doch dem Sinngehalt nach auf die Eingaben des Beschwerdeführers bzw. seines Anwalts Bezug. Es kann daher nicht die Rede davon sein, sie habe Vorbringen notorisch ignoriert und sei auf Anträge und Begründungen nicht eingegangen. Im Übrigen durfte sie sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken.

4.3.5 Wegen des praxisgemäss grossen Ermessensspielraums der Vorinstanz bei der Stelleneinreihung hat deren Begründung vorliegend erhöhten Anforderungen zu genügen. Diesen wird sie gerecht. Sie setzt sich in rechtsgenüglicher Weise mit den wesentlichen Gesichts-

punkten auseinander. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Vorbringen des Beschwerdeführers bzw. von dessen Anwalt, sondern auch bezüglich der im Einzelnen dargelegten Gründe und Grundlagen für die Rückstufung und deren Umsetzung auf das konkrete Arbeitsverhältnis. Der Beschwerdeführer war denn auch in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist im Ergebnis somit zu verneinen.

4.4 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe vor Erlass der angefochtenen Verfügung keine Verhandlungen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung geführt, obschon sie dies nach Art. 34 Abs. 1 BPG hätte tun sollen.

4.4.1 Gemäss Art. 34 Abs. 1 BPG erlässt der Arbeitgeber eine Verfügung, wenn bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis keine Einigung zustande kommt. Die Rechtsbeziehungen im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis sind somit wenn möglich einvernehmlich zu begründen, zu ändern und aufzulösen. Nur wo die kontraktuelle Festlegung der Rechtsbeziehungen nicht möglich erscheint, sind einseitig-hoheitliche Verfügungen nach dem VwVG zu erlassen (Botschaft des Bundesrats zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1627 zu Art. 30 Abs. 1 [entspricht heute Art. 34 Abs. 1 BPG]). Diese öffnen den dienstrechtlichen Beschwerdeweg.

4.4.2 Vorliegend war aufgrund der ablehnenden Stellungnahmen des Beschwerdeführers klar, dass dieser mit der beabsichtigten Rückstufung nicht einverstanden war; absehbar war zudem, dass er dies auch in Zukunft nicht sein würde. Eine kontraktuelle Änderung der Rechtsbeziehung in der von der Vorinstanz beabsichtigten Weise erschien daher nicht möglich. Das wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Er macht sinngemäss jedoch geltend, die Vorinstanz hätte vor Erlass der angefochtenen Verfügung in eigentliche Vergleichsverhandlungen mit ihm eintreten müssen und nicht einfach auf der von ihr beabsichtigten Änderung beharren dürfen. Art. 34 Abs. 1 BPG verpflichtet die Vertragsparteien indes nicht dazu, sich unter Aufgabe des eigenen Standpunkts vergleichsweise zu einigen zu versuchen. Bestünde eine derartige Pflicht, könnten korrekte, aber strittige Positionen gar nicht mehr durchgesetzt werden. Beharren die Vertragsparteien auf ihren abweichenden Auffassungen, hat der Arbeitgeber vielmehr eine Verfügung zu erlassen, um so die Überprüfung der strittigen Frage auf dem Beschwerdeweg zu ermöglichen. Der Er-

lass der angefochtenen Verfügung durch die Vorinstanz ohne vorgängige Vergleichsverhandlungen ist folglich nicht zu beanstanden.

4.5 Der Beschwerdeführer bestreitet die Zulässigkeit der Vertragsanpassung mittels Verfügung und macht geltend, sie hätte in Form einer Änderungskündigung erfolgen müssen. Art. 25 Abs. 3 BPV regle, in welchen Situationen eine Änderung des Arbeitsvertrags ohne dessen Kündigung möglich sei. Eine solche Situation liege vorliegend nicht vor. Die angefochtene Verfügung sei daher rechtswidrig und willkürlich.

4.5.1 Die Vorinstanz verweist für die Zulässigkeit der Rückstufung mittels Verfügung zum einen auf Art. 25 Abs. 3 Bst. b BPV und führt zum anderen aus, inhaltliche Änderungen eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags, welche in die Rechte und Pflichten des Angestellten eingriffen, hätten in der Form von Verfügungen zu erfolgen, da diese Form gegenüber der Änderungskündigung das mildere Mittel darstelle.

4.5.2 Nach der Rechtsprechung der PRK war die Änderung der Lohneinreihung im Sinne von Art. 52a BPV per Verfügung statthaft (Entscheide der PRK 2006-024 vom 10. November 2006 E. 5a, 2006-14 vom 7. September 2006 E. 4a, 2005-014 vom 28. November 2005 E. 6). Ebenso galt nach dieser Rechtsprechung die Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses mittels Verfügung gegenüber dessen Auflösung als mildere Massnahme, weil das Arbeitsverhältnis grundsätzlich bestehen bleibe (Entscheide der PRK 2006-024 vom 10. November 2006 E. 5 und 2003-021 vom 5. November 2003 E. 4c und e). Vorliegend besteht kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Die Vertragsanpassung mittels Verfügung ist somit nicht zu beanstanden.

5.
Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist die Rückstufung auch in materieller Hinsicht nicht gerechtfertigt.

5.1 Der Beschwerdeführer rügt, für die Neubewertung und Rückstufung gebe es keine Notwendigkeit und keinen triftigen Grund. Die Verfügung basiere auf einer offensichtlich unrichtigen und unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und sei unangemessen, rechtswidrig und willkürlich.

Zur Begründung führt er aus, das BPG zähle die Gründe für eine Rückstufung nicht auf; es sei aufgrund von Art. 52a BPV jedoch davon

auszugehen, dass es sich um einen zwingenden oder triftigen Grund handeln müsse. Liege dieser nicht in der Person des Arbeitnehmers, falle nur eine wesentliche Änderung der Funktion oder der organisatorischen Eingliederung im Zusammenhang mit einer Reorganisation in Betracht. Beides treffe vorliegend nicht zu. Die Reorganisationsmassnahmen hätten (...) und nicht (...) betroffen. Seine Funktion habe ausserdem keine wesentliche Änderung erfahren. Einzig (...). Der Wegfall dieses Bereichs könne nach Treu und Glauben jedoch nicht als Grund für die Tiefereinreihung herangezogen werden, da dieser gar nie Gegenstand der Einreihung gewesen sei. (...) Der Bereich (...) habe im Übrigen lediglich rund (...) des gesamten Aufgabenbereichs umfasst. Sein Wegfall stelle daher keinen triftigen Grund für eine Rückstufung um (...) Lohnklassen dar.

5.1.1 Das Bundespersonalrecht regelt nicht explizit, aus welchen Gründen eine Tieferbewertung der Funktion erfolgen darf. Art. 52a BPV hält lediglich fest, die Lohnklasse im Arbeitsvertrag werde angepasst, wenn eine Funktion tiefer bewertet werden müsse (Abs. 1 Satz 1). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bedeutet dies indes nicht, dass eine Gesetzeslücke besteht. Vielmehr ist davon auszugehen, der Gesetzgeber habe auf eine Regelung verzichtet, um den Behörden den erforderlichen Handlungsspielraum zu belassen. Ob und in welchem Umfang eine Tieferbewertung zu erfolgen hat, liegt entsprechend in deren Ermessen. Dieses wird entgegen dem Beschwerdeführer durch Art. 52a BPV nicht auf die beiden von ihm genannten Gründe beschränkt. Eine Tieferbewertung erscheint vielmehr als angemessen, wenn ernstliche, sachliche und nachvollziehbare Gründe dafür vorliegen. Massgeblich sind dabei die bei der Funktionsbewertung zu berücksichtigenden Kriterien (Art. 52 Abs. 3 BPV, Art. 20 Abs. 1 und 2 VBPV; vgl. E. 3.1).

5.1.2 Die Vorinstanz begründet die Tieferbewertung zum einen mit dem Wegfall des Bereichs (...) und zum anderen mit einem Quervergleich mit anderen Funktionen in (...) und in der Vorinstanz, der gezeigt habe, dass die Funktion des Beschwerdeführers nicht adäquat eingestuft gewesen sei. Hinsichtlich des ersten Grundes führt sie aus, entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers treffe nicht zu, dass die Aufgaben im Bereich (...) bei dessen Stellenantritt noch nicht in der Funktionsbewertung enthalten gewesen seien. (...) Überraschend und nicht nachvollziehbar sei, dass der entsprechende Aufwand lediglich rund (...) des Aufgabenbereichs betragen haben soll. Durch den Weg-

fall des Bereichs (...) sei das Stellenprofil jedenfalls von Aufwand und Verantwortung entlastet worden. Dies stelle einen ernstlichen, sachlichen und nachvollziehbaren Grund für die Neubewertung dar und lasse diese als angezeigt erscheinen.

5.1.3 Wie bereits dargelegt (vgl. E. 2), beschränkt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung einer Stelleneinreihung auf die Frage, ob diese auf ernstlichen Überlegungen beruht, und betrachtet es nicht als seine Aufgabe, selbst als qualifizierende Instanz tätig zu werden. Die vorliegend von der Vorinstanz im Wesentlichen geltend gemachten beiden Rückstufungsgründe sind nachvollziehbar und erscheinen nicht als vorgeschoben. Dies gilt unter den vorliegenden Umständen namentlich für die angestrebte Harmonisierung der Funktionseinreihungen. Die beiden Gründe machen deutlich, dass die Vorinstanz die Rückstufung auf ernstliche Überlegungen stützt.

5.1.4 Die beiden Rückstufungsgründe verstossen, wie bereits dargelegt (vgl. E. 5.1.1), nicht gegen das Bundespersonalrecht. Ebenso wenig sind sie offensichtlich unhaltbar und damit willkürlich. Aus der Begründung der Vorinstanz (vgl. E. 5.1.2) wird zudem deutlich, dass diese den Wegfall des Bereichs (...) als Rückstufungsgrund berücksichtigen durfte, ohne den Grundsatz von Treu und Glauben zu verletzen. Mangels Entscheidrelevanz kann des Weiteren offen bleiben, ob (...), und welcher tatsächliche Arbeitsaufwand mit dem Bereich (...) verbunden war. Den Rückstufungsgründen liegt somit auch keine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung zugrunde. Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich im Ergebnis demnach als unbegründet.

5.2 Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, die Neubewertung beruhe auf willkürlich vorgenommenen Quervergleichen mit anderen Funktionen in (...), die nicht vergleichbare Anforderungen und unterschiedliche Aufgaben- und Verantwortungsbereiche hätten.

5.2.1 Die Vorinstanz stützt die Neubewertung u.a. auf einen (...) Vergleich zwischen der Einreihung der Funktion des Beschwerdeführers und der Einreihung (...). Sie knüpft damit an das Kriterium (...) an, hinsichtlich dessen die miteinander verglichenen Funktionen ungeachtet allfälliger anderweitiger Unterschiede übereinstimmen. Dieses Vorgehen erscheint mit Blick auf die von ihr angestrebte Harmonisierung der Einreihungen als sachgerecht, liefert es doch Hinweise darauf, ob die Einreihung der Funktion des Beschwerdeführers

in Lohnklasse (...) im Einreihungsgefüge (...) angemessen ist. Eine Gleichsetzung von dessen Funktion mit (...) erfolgt dadurch nicht.

5.2.2 Im Rahmen des groben Quervergleichs wird die Funktion des Beschwerdeführers nicht detailliert (...) verglichen. Die Vorinstanz ergänzt den Quervergleich daher zu Recht durch einen eingehenderen Vergleich von dessen Funktion mit der Funktion (...), welche neben der Funktion (...) als einzige der verglichenen Funktionen höher eingestuft ist (Lohnklasse [...]) als die des Beschwerdeführers. Im Rahmen dieses Vergleichs legt sie detailliert und nachvollziehbar dar, wieso die höhere Einreihung (...) gerechtfertigt ist.

5.2.3 Im Ergebnis stellt die Vorinstanz somit entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers keine offensichtlich unhaltbaren Vergleiche mit nicht vergleichbaren Funktionen an. Ihr (...) Quervergleich ist daher weder willkürlich noch verletzt er den Grundsatz der Rechtsgleichheit.

5.3 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe bei der Neubewertung ohne sachlichen Grund seine Funktion nicht gleich bewertet wie die Funktionen (...) in der Vorinstanz. Sie habe damit den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt, ihr Ermessen missbraucht und willkürlich gehandelt. Sie habe zudem Quervergleiche mit den nicht vergleichbaren Funktionen (...) angestellt, was den Gleichheitsgrundsatz verletze und willkürlich sei.

5.3.1 Die Vorinstanz stützt ihre Neubewertung auch auf einen groben Quervergleich zwischen der Einreihung der Funktion des Beschwerdeführers und (...) in der Vorinstanz. Wie bereits im Zusammenhang mit dem (...)-internen groben Quervergleich erläutert, ist dieses Vorgehen sachgerecht und nicht zu beanstanden. Soweit der Beschwerdeführer daher geltend macht, der Vergleich mit (...) verletze den Grundsatz der Rechtsgleichheit und sei willkürlich, da diese Funktionen mit seiner Stelle nicht vergleichbar seien, erweist sich dies als unzutreffend.

5.3.2 Die Vorinstanz ergänzt den groben Quervergleich hinsichtlich der höher eingereihten Funktionen zu Recht insofern, als sie – allerdings nur kurz bzw. ansatzweise – darlegt, wodurch deren höhere Einreihung gerechtfertigt sei. Als Grund für die Einreihung (...) in der Lohnklasse (...) nennt sie (...). Nach Auffassung des Beschwerdeführers reicht dies nicht aus, um darzutun, wieso seine

eigene Funktion nicht ebenfalls in Lohnklasse (...) eingereiht worden sei. (...)

Der Hinweis des Beschwerdeführers auf (...) vermag nicht zu begründen, dass seine Funktion hinsichtlich des Verantwortungsgrades mit (...) vergleichbar ist. Die von ihm geltend gemachte fehlende Unterstellung (...) ändert daran nichts. Unbehelflich ist in dieser Hinsicht auch seine pauschale Rüge, es gebe keinen sachlichen Grund, (...) ungleich zu behandeln. Gleiches gilt für sein Argument, die beiden Funktionen seien in den Einreihungskonzepten seit (...) immer gleich eingereiht gewesen. Massgeblich für die Frage, ob für die unterschiedliche Einreihung der beiden Funktionen aktuell ein ausreichender Grund besteht, sind nicht frühere Einreihungen, da nicht auszuschliessen ist, dass diese zu hoch waren.

Im Ergebnis ist somit nicht ausreichend dargetan, dass die Vorinstanz die beiden Funktionen ohne sachlichen Grund unterschiedlich einreihte und damit den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzte. Ebenso wenig erscheint die unterschiedliche Einreihung als offensichtlich unhaltbar und damit willkürlich. Schliesslich widerspricht sie auch nicht dem Zweck der gesetzlichen Ordnung, weshalb ein Ermessensmissbrauch der Vorinstanz ebenfalls zu verneinen ist.

5.3.3 Die Vorinstanz begründet die höhere Einstufung der Funktion (...) in der Lohnklasse (...) damit, dieser müsse (...) als der Beschwerdeführer. Dieser hält das Argument nicht für stichhaltig, da er (...) zuständig sei. Wegen seiner Zusatzaufgaben (...) sei seine Funktion wie bisher (...) höher einzustufen als (...).

Die Argumentation des Beschwerdeführers beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die eigenen Aufgaben darzulegen, ohne die von der Vorinstanz als massgeblich erachtete (...) zu bestreiten oder auf deren Relevanz für die Einreihung einzugehen. Sie vermag damit nicht zu begründen, dass (...) keinen sachlichen Grund für die unterschiedliche Einreihung der beiden Funktionen darstellt. Eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes ist somit auch hier nicht erkennbar. Ebenso wenig ist ein Verstoss gegen das Willkürverbot oder ein Ermessensmissbrauch auszumachen.

5.3.4 Die Vorinstanz führt aus, die Funktion (...) sei entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers in Lohnklasse (...) und nicht (...) eingereiht. Einen expliziten Grund für die höhere Einreihung nennt sie

nicht; sie weist lediglich darauf hin, dass die Funktion (...) unterstellt sei und angesichts der Reorganisation (...) in der nächsten Zeit überprüft werden müsse. Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, es gebe keinen sachlichen Grund für die ungleiche Behandlung (...).

Der pauschale Hinweis des Beschwerdeführers auf (...) vermag nicht zu begründen, dass die Vorinstanz seine Funktion ohne sachlichen Grund tiefer einreihte als (...). Aus dem bereits genannten Grund (vgl. E. 5.3.2) nicht stichhaltig ist im Weiteren sein Argument, die beiden Funktionen seien seit dem Jahr (...) immer in der Lohnklasse (...) eingereiht gewesen. Der Hinweis der Vorinstanz auf die baldige Überprüfung der Funktion (...) legt schliesslich nahe, dass sie (...) gegenwärtige Einreihung nicht als massgeblichen Vergleichswert erachtet. Eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes ist somit auch hier nicht erkennbar. Ebenso wenig ist ein Verstoss gegen das Willkürverbot oder ein Ermessensmissbrauch auszumachen.

5.4 Der Beschwerdeführer wendet ferner ein, mit seiner Rückstufung werde das Ziel der Vorinstanz, die Konsistenz des internen Einreihungsgefüges (...) zu erhalten, nicht erreicht. Wegen seiner Rückstufung sei zudem das Einreihungskonzept in (...) nicht mehr ausgewogen und werde die Harmonisierung verfehlt.

Soweit der Beschwerdeführer mit dieser Kritik die Unangemessenheit der Funktionsbewertung geltend macht, ist erneut darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich lediglich prüft, ob dafür ernstliche Überlegungen vorliegen (vgl. E. 2). Vorliegend stützt die Vorinstanz die Funktionsbewertung auf die Entlastung des Stellenprofils von Aufwand und Verantwortung sowie auf Quervergleiche (...). Die Funktionsbewertung beruht somit auf ernstlichen Überlegungen. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht daher kein Anlass, in die vorinstanzliche Bewertung einzugreifen.

5.5 Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die angefochtene Verfügung führe zu einer unzumutbaren Gehaltseinbusse von rund (...) pro Jahr.

5.5.1 Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung eines öffentlichen Interesses müssen verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Letzteres ist zu bejahen, wenn ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem konkreten Eingriffszweck und der konkreten

Eingriffswirkung, mithin eine angemessene Zweck-Mittel-Relation besteht. Ob dem so ist, ist durch Abwägung aller berührter Interessen zu ermitteln (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 21 Rz. 16).

5.5.2 Vorliegend bezweckt die Rückstufung im Wesentlichen die angemessene Einstufung der Funktion des Beschwerdeführers sowie eine Harmonisierung der Funktionseinreihungen (...). Sie verfolgt damit ein öffentliches Interesse, das nur auf diese Weise erreicht werden kann, und ist geeignet und erforderlich.

5.5.3 Die Rückstufung führt beim Beschwerdeführer zu einer (...) Lohneinbusse von rund (...) pro Jahr. Zu beachten ist allerdings, dass (...). Wegen der Besitzstandgarantie wird sie zudem erst ab 1. September 2012 wirksam werden. Der Rückstufung steht wegen des Wegfalls des Bereichs (...) ausserdem eine gewisse Entlastung des Stellenprofils von Aufwand und Verantwortung gegenüber.

Im Ergebnis erscheint das Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung vorliegend wegen des ernstlichen Interesses der Vorinstanz an der Rückstufung und der beim Beschwerdeführer bestehenden, den Eingriff mindernden Umstände nicht als unangemessen. Die Zumutbarkeit der Rückstufung ist entsprechend zu bejahen.

6.
Die Beschwerde ist folglich als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.
Gemäss Art. 34 Abs. 2 BPG ist das Verfahren nach Art. 36 BPG – unabhängig von dessen Ausgang – grundsätzlich kostenlos. Weder der Vorinstanz noch dem unterliegenden Beschwerdeführer steht eine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Mit Bezug auf das erstinstanzliche Verfahren, in dem sich der Beschwerdeführer anfänglich durch einen Rechtsanwalt vertreten liess, dessen Honorarrechnung er im vorliegenden Verfahren zu den Akten gibt, ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer insoweit selbst bei Obsiegen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hätte (BGE 132 II 47 E. 5.2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 9.0.9-80722955; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
André Moser	Pascal Baur

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können mit Beschwerde 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 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: